ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2026

PROMOVENTE: COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS

PONENTE: MINISTRA SARA IRENE HERRERÍAS GUERRA

Cotejó

SECRETARIO: ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

COLABORARON: ITZEL SHARAI ESCOBAR ROSALES Y MAURICIO HUESCA RODRÍGUEZ

Hechos. Mediante escrito presentado el veintiuno de enero de dos mil veintiséis ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos promovió acción de inconstitucionalidad contra los Artículos 2, párrafo segundo; 42, párrafo segundo; 57 BIS en la porción normativa *"…con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de la presente Ley…"* y 58, primer párrafo en la porción normativa *"….con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de esta Ley…"*; todos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto 997 publicado el veintidós de diciembre de dos mil veinticinco.

Lo anterior, al estimar que dichas disposiciones vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, seguridad social y previsión social, así como el principio de irretroactividad de la ley.

PROYECTO

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
	ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA	Se narran la presentación de la acción, conceptos de invalidez, informes de autoridades y cierre de instrucción	2
I.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno de este Alto Tribunal es competente para conocer de la presente Acción de Inconstitucionalidad.	18
II.	**OPORTUNIDAD**	La demanda fue presentada dentro del plazo legal de treinta días.	19
III.	**LEGITIMACIÓN**	Se acredita que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos está legitimada.	20
IV	**CAUSAS DE SOBRESEIMIENTO**	Se analizan las causas de improcedencia planteadas.	22
IV.1	**CAUSA FORMULADA POR EL PODER EJECUTIVO**	Se desestima la causal planteada relativa a la cesación de efectos.	22
IV.2	**EXAMEN, EN SU CASO, DE OTRAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA**	Se concluye que no existen otras causas de improcedencia de estudio obligatorio	29

PROYECTO

V.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS**	Se identifican los artículos y porciones normativas impugnadas.	29
VI.	**PRECISIÓN DE LA LITIS Y MÉTODO DE ESTUDIO**	Se formula la pregunta central del caso y se define el orden metodológico del análisis.	31
VII.	**CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER**	Se delimitan aspectos concepto debe ser conocido de maneta previa al estudio de fondo.	33
VII.1	**CONSIDERACIONES DE LA INICIATIVA DEL PODER EJECUTIVO Y DEL PODER LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS, RESPECTO AL PROYECTO DE DECRETO 997 EN ESTUDIO.**	Se explican las razones legislativas de la reforma, centradas en finanzas públicas y racionalización del gasto.	33
VII.2	**CONSIDERACIONES SOBRE LA NATURALEZA DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN QUE LA FEDERACIÓN SUSCRIBE CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA ESTABLECER PRESTACIONES ESPECÍFICAS Y SUSTENTADAS EN**	Se analiza el alcance jurídico de los convenios de coordinación y colaboración que suscriben la Federación y las entidades federativas.	49

PROYECTO

	NORMATIVIDAD FEDERAL O COLECTIVA		
VII.3	**CONSIDERACIONES SOBRE CONVENIOS DE SEGURIDAD SOCIAL CELEBRADOS POR EL IMSS e ISSSTE QUE SE SUSCRIBEN CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**	Se analiza la seguridad social en relación con los convenios que suscriben las entidades federativas con el IMSS y el ISSSTE.	60
VII.4	**PARÁMETROS DE LOS DERECHOS A LA IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y DE IRRETROACTIVIDAD EN PERJUICIO**	Se hace una recopilación del contenido de esos derechos con base en el marco normativo y los criterios jurisprudenciales, nacionales e internacionales.	71
A)	**PARÁMETRO DEL DERECHO A LA IGUALDAD**	Se desarrolla el alcance del principio de igualdad	72
B)	**PARAMETRO DEL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN**	Se analiza este principio y la doctrina que precisa su alcance.	76
C)	**PARÁMETRO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL**	Se precisan los alcances del derecho humano a la seguridad social con base en los instrumentos nacionales y convenios en la materia.	78
D)	**PARÁMETRO DEL DERECHO A LA IRRETROACTIVIDAD EN PERJUICIO**	Se precisan los alcances del derecho humano a la irretroactividad en perjuicio.	90
VIII.	**ESTUDIO DE FONDO**	Se estima que la normativa impugnada es válida al ser compatible con los derechos	93

PROYECTO

		de igualdad, no discriminación, seguridad social y que se respetan los derechos adquiridos de las personas trabajadoras del Estado de Morelos.	
VIII.1	**ANÁLISIS DEL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS A QUIENES VA DESTINADA LA REFORMA.**	Se identifica la distinción normativa a analizar.	94
VIII.2	**APLICACIÓN DEL TEST DE IGUALDAD AL CASO CONCRETO RESPECTO A LA JUBILACIÓN**	Se evalúa la validez constitucional de la distinción normativa, verificando si su finalidad es congruente con el texto constitucional.	96
VIII.3	**ANÁLISIS DE LA DISTINCIÓN RELATIVA AL PAGO DE AGUINALDO**	Se analizan los motivos por los que la exclusión del pago de este emolumento algunas personas trabajadoras no es una restricción arbitraria.	116
VIII.4	**SOBRE LA NO VULNERACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN**	Se determinan los motivos por los cuales las medidas legislativas analizadas no configuran un tratamiento discriminatorio.	120

PROYECTO

VIII.5	**SOBRE LA COMPATIBILIDAD CON EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD SOCIAL**	Se estima que la reforma respeta el núcleo del derecho a la seguridad social, pues no se restringe el acceso a este derecho a ninguna persona.	122
VIII.6	**ESTUDIO RELATIVO A LOS PRINCIPIOS DE RETROACTIVIDAD Y DERECHOS ADQUIRIDOS**	Se estima que la normativa impugnada no implica la violación de derechos adquiridos.	129
IX.	**CONCLUSIONES**	La distinción normativa no es arbitraria, sino una medida legislativa para organizar distintos regímenes de aguinaldo y seguridad social conforme a la distribución de competencias entre órdenes de gobierno.	134
X.	**DECISIÓN.**	**PRIMERO.** Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se reconoce la validez de los artículos 2, párrafo segundo, 42, párrafo segundo, 57 BIS, en su porción normativa “con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de la presente Ley”, y 58, párrafo primero, en su porción normativa “con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de esta Ley”, de la Ley del	135

PROYECTO

		Servicio Civil del Estado de Morelos, impugnados con motivo del Decreto Novecientos Noventa y Siete, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinticinco. **TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	

PROYECTO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2026

PROMOVENTE: COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.

VISTO BUENO

SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA SARA IRENE HERRERÍAS GUERRA

COTEJÓ

SECRETARIO: Enrique Figueroa Ávila

COLABORARON: Itzel Sharai Escobar Rosales y Mauricio Huesca Rodríguez

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

S E N T E N C I A

En la que se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 11/2026**, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en contra de los Artículos 2, párrafo segundo; 42, párrafo segundo; 57 BIS en la porción normativa *"…con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de la presente Ley…"* y 58, primer párrafo en la porción normativa *"….con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de esta Ley…"*; todos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos reformados y adicionados mediante Decreto Novecientos Noventa y Siete publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 6506 del veintidós de diciembre de dos mil veinticinco (anexo 2).

PROYECTO

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **PRIMERO**. **Presentación del escrito inicial.** Mediante escrito presentado el veintiuno de enero de dos mil veintiséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, por conducto de su Presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad y solicitó la invalidez de los Artículos 2, párrafo segundo; 42, párrafo segundo; 57 BIS en la porción normativa *"…con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de la presente Ley…"* y 58, primer párrafo en la porción normativa *"….con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de esta Ley…"*; todos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos reformados y adicionados mediante Decreto Novecientos Noventa y Siete publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 6506 de veintidós de diciembre de dos mil veinticinco (anexo 2).

2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados.** La accionante argumentó que se estiman violados los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, contenidos en los artículos:

   - 1º, 14, 16, 115 fracción VIII último párrafo, 116 fracción VI, 123 Apartado B fracciones IV, V, y XI, 127 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
   - 1, 11 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
   - 2, y 5, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
   - 6, 7 y 9, del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos

PROYECTO

Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".

•2, 4, 5, 6, 7 y 9, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- 1, 2, 3, y 6, del Convenio Número 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación adoptado con Fecha 25 de junio de 1958, en la Ciudad de Ginebra, Suiza, por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de agosto de 1962.

3. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** La comisión accionante expuso como conceptos de invalidez, los que enseguida se transcriben a la letra:

> **UNICO**. Los artículos 2 párrafo segundo; 42 segundo párrafo; 57 BIS en la porción normativa "… con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de la presente ley …" y 58 primer párrafo en la porción normativa "…con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de esta ley…"; todos, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, reformados y adicionados mediante Decreto Novecientos Noventa y Siete publicado en el periódico oficial "Tierra y Libertad" No. 6506 el 22 de diciembre de 2025, prevén que se excluya injustificadamente de la aplicación de la citada ley burocrática local a las personas trabajadoras que reciben su salario, prestaciones y seguridad social provenientes de un convenio de colaboración financiado total o parcialmente con recursos federales aún y cuando presten sus servicios subordinados directamente para el Estado o Municipios.
>
> **a) Derecho a la igualdad y no discriminación,**
>
> Como ha quedado señalado, a criterio de la CDHM las reformas y adiciones realizadas a la ley burocrática local vulneran, entre otros, el derecho a la igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1˚ de nuestra Carta Magna, debido a que la naturaleza de la relación laboral la debe determinar la subordinación, no el origen del presupuesto. Lo anterior, implica además que se les restrinjan derechos laborales adquiridos por el solo hecho de que la fuente de los recursos económicos con los que se les pagan sus salarios, demás prestaciones laborales y de seguridad social deriven de un convenio administrativo (federación-entidad federativa), creando con ello una categoría de "personas trabajadoras de segunda", lo cual debe considerarse como una regresividad en los derechos laborales de las personas burócratas que se encuentran en esa hipótesis.

PROYECTO

Bajo esta premisa, resulta imperativo precisar que este Alto Tribunal ha determinado de manera consistente que el mandato constitucional de igualdad y no discriminación no exige una uniformidad ciega ante toda circunstancia, sino que garantiza un trato idéntico a quienes se encuentran en condiciones de hecho similares.3 Consecuentemente, si bien el legislador ordinario posee un margen de configuración para establecer categorías normativas diversas, dicha facultad no constituye una potestad absoluta ni discrecional. Por el contrario, para que una distinción jurídica sea válida, esta debe superar un examen de racionalidad que demuestre que la diferencia de trato descansa sobre criterios objetivos, necesarios y proporcionales. En ese sentido, cualquier exclusión que pretenda fundamentarse en elementos accidentales o ajenos a la esencia de la relación laboral —como lo es la fuente presupuestal de los emolumentos— carece de sustento constitucional, pues introduce una segregación arbitraria que no responde a la naturaleza del servicio prestado, sino al arbitrio administrativo, vulnerando con ello el principio de seguridad jurídica y la progresividad de los derechos sociales.

En ese orden de ideas, ese Tribunal Constitucional ha sido enfático al precisar que el mandato de igualdad no se agota en la exigencia de que la norma se aplique sin distinciones, sino que proyecta su eficacia sobre el contenido mismo del precepto legal; es decir, garantiza una igualdad en la ley. De esta suerte, el control de constitucionalidad impone al juzgador el deber de verificar que el legislador no haya configurado categorías normativas que, bajo una apariencia de legalidad, escondan exclusiones arbitrarias. Por tanto, ante una disposición que segmenta a las personas servidoras públicas en función del origen presupuestal de sus emolumentos —privando a unas de las prestaciones que a otras concede—, este Alto Tribunal debe someter dicha distinción a un escrutinio judicial riguroso. Ello, con el fin de determinar si tal diferenciación responde a una base objetiva y razonable vinculada a la naturaleza del servicio, o si, por el contrario, representa una discriminación normativa que vulnera el núcleo esencial de los derechos laborales y de seguridad social de manera injustificada.

b) Derecho a la Seguridad Social y a la Previsión Social.

En el ámbito internacional, el derecho a la seguridad social se encuentra previsto en diversos instrumentos. Incluso, el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas emitió la Observación General 19 en la que desarrolló el derecho a la seguridad social señalando, en lo conducente, que:

a. El derecho a la seguridad social resulta fundamental para garantizar la dignidad humana ante las diversas circunstancias que privan a las personas de su capacidad para ejercer plenamente sus derechos.

PROYECTO

> b. Incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales en efectivo o en especie, sin discriminación, para procurar protección a las personas contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

c. Los Estados Partes deben tomar medidas efectivas hasta el máximo de los recursos disponibles, para realizar plenamente el derecho de todas las personas, sin discriminación, a la seguridad social, incluido el seguro social; en el entendido de que las medidas adoptadas para proporcionar las prestaciones relativas no deben ser restrictivas y deben garantizar un disfrute mínimo de este derecho humano, mediante: a) planes contributivos que impliquen el pago de cotizaciones obligatorias de los beneficiarios, los empleadores y a veces el Estado, o b) planes no contributivos, como los planes universales o los planes de asistencia social destinados a determinados beneficiarios.

Incluso se especifican diversos aspectos que deben formar parte del contenido normativo del derecho a la seguridad social, destacando que, en su interpretación, es necesario "considerar la seguridad social como un bien social y no principalmente como una mercancía o un mero instrumento de política económica o financiera".

Por su parte, el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, prevé las bases mínimas de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, como son, entre otras, la jubilación, invalidez, vejez y muerte, sin establecer los términos o condiciones conforme a las cuales deberán otorgarse dichas prestaciones.

Ese Alto Tribunal Constitucional, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 91/2018, el veinticinco de mayo dos mil veinte, determino que, del citado precepto y del proceso legislativo del cual derivó, se desprende que:

a. En él se instituyeron no sólo las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino también deriva el principio constitucional de la previsión social, que se sustenta en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a las y los trabajadores y a su familia, ante los riesgos a los que se encuentran expuestos, orientados necesariamente a procurar el mejoramiento del nivel de vida.

PROYECTO

b. Se previó a nivel constitucional la protección para dichos trabajadores y sus familiares en caso de invalidez, vejez y muerte.

c. Se elevaron a rango constitucional las disposiciones orientadas a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares y adoptar bases mínimas de seguridad social con igual propósito.

d. Las garantías sociales establecidas en el precepto en comento podrán ampliarse, pero nunca restringirse.

Por tanto, de dicho precepto, además de las bases mínimas de seguridad social, también deriva el principio constitucional de previsión social5, mismo que se sustenta en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida.

Por cuanto, a la implementación de regímenes de seguridad social en las entidades federativas, ese Tribunal Pleno, reiteró que el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal faculta a las legislaturas estatales a expedír leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los estados y sus respectivos trabajadores, siguiendo las bases dispuestas en el mencionado artículo 123 constitucional. En este sentido la propia SCJN, destacó que las legislaturas locales cuentan con libertad de configuración, siempre que no contravengan las disposiciones constitucionales de protección al trabajo, encontrando un límite en los parámetros o bases mínimas de orden constitucional y convencional, como en los demás derechos fundamentales reconocidos en nuestro orden constitucional.

En este mismo sentido, la LSCM es una ley de orden público, por tanto, un convenio administrativo con la Federación (que es de menor jerarquía legal) no puede disminuir un derecho establecido en la ley burocrática local, si las personas trabajadoras están subordinadas a una autoridad estatal.

La redacción actual de los artículos que se presumen inconstitucionales tienen propiamente como propósito que el Gobierno del Estado y municipios de Morelos se deslinden de la carga prestacional y de seguridad social de las personas trabajadoras a su servicio, por el solo hecho de que el pago de sus salarios y de seguridad social son financiados con fondos federales, circunstancia que desde la perspectiva de los Derechos Humanos, constituye una discriminación por condición laboral y una violación al acceso efectivo a la seguridad social.

De lo anterior, se colige que los artículos 2 y 42 de la LSCM, cuya invalidez se solicita declare esa SCJN, incurren en una discriminación normativa al crear dos categorías de personas

PROYECTO

trabajadoras: aquellos pagados con recursos estatales (con plenos derechos) y aquellos pagados con recursos federales (con derechos restringidos). Por ello, debe considerarse que el origen del presupuesto es una cuestión meramente administrativa y presupuestaria que no puede servir como criterio para privar a una persona trabajadora al servicio del Gobierno del Estado y municipios de Morelos de las prestaciones que la propia ley otorga a sus pares. A trabajo igual, en el mismo centro de trabajo y bajo la misma subordinación, debe corresponder la misma prestación, independientemente de la partida contable de la que emane el salario y sus derechos a la seguridad social.

En ese mismo sentido, los artículos 57 BIS y 58 de la Ley impugnada son inconstitucionales al excluir del derecho a la pensión y jubilación a las personas trabajadoras del Gobierno del Estado y Municipios de Morelos bajo convenios federales. La seguridad social es un derecho humano integral e irrenunciable. Al condicionar el reconocimiento de la antigüedad y el derecho a la jubilación a la fuente de financiamiento, el Gobierno del Estado y Municipios de Morelos dejan a las personas burócratas en un estado de indefensión absoluta, vulnerando el principio de previsión social, toda vez que el tiempo laborado subordinadamente para una entidad pública debe computarse para efectos de retiro, sin que los convenios administrativos puedan estar por encima de la Constitución.

Además, si bien es cierto que el salario, prestaciones y la seguridad social emanan de un fondo federal, lo cierto es que la relación jurídica material se da con el Gobierno del Estado y Municipios de Morelos. Por tanto, las personas trabajadoras a su servicio se encuentran insertas en su estructura orgánica, por lo que, para el desempeño de sus funciones públicas ha de cumplir con las obligaciones que le señala la propia Ley burocrática local, pero sobre todo se encuentra bajo su subordinación. Por tanto, el Gobierno del Estado de Morelos y sus Municipios actúan como patrones, y no debe este utilizar como argumento el convenio de financiamiento como un elemento para eludir o para desconocer los derechos laborales de sus subordinados como el pago de aguinaldo o incluso para acceder a una jubilación. Por lo cual, la relación de trabajo no depende de la denominación que se le dé al contrato o al origen del pago de los salarios, sino de la existencia real de un servicio prestado bajo la dirección de otro (subordinación).

Con base en lo anterior, debe resolverse que la Legislatura Estatal, al reformar la Ley del Servicio Civil del Estado estableció una distinción de trato basada en una categoría sospechosa: la "fuente de financiamiento". Esta distinción no supera un test de proporcionalidad, bajo la siguiente metodología:

PROYECTO

1. Ausencia de un fin constitucionalmente válido.

El Poder Legislativo del estado de Morelos pretende justificar la exclusión de derechos (como los 90 días de aguinaldo y el acceso a la jubilación) basándose estrictamente en la partida presupuestal de la cual emanan los recursos. Sin embargo, la fuente de financiamiento es un criterio meramente contable y administrativo que no persigue un fin constitucionalmente protegido. Por tanto, el ahorro presupuestal o la conveniencia administrativa no pueden prevalecer sobre los derechos humanos de seguridad social y remuneración equitativa. En este tenor, la distinción carece de una finalidad legítima dentro de un Estado Social de Derecho.

2. Falta de idoneidad de la medida.

Incluso si se pretendiera que la norma busca "ordenar" las finanzas locales, la medida no es idónea para alcanzar dicho fin.

La naturaleza de la relación laboral se perfecciona mediante la subordinación. El hecho de que una persona trabajadora preste sus servicios bajo las órdenes de autoridades estatales lo convierte, de hecho y de derecho, en un trabajador al servicio del Estado. Segmentar el acceso a la jubilación o al aguinaldo pleno basándose en un convenio de coordinación, no guarda relación lógica con el desempeño del trabajador o trabajadora ni con su estatus de subordinado.

3. Falta de necesidad.

Para reformar la LSCM, el legislador debió utilizar medios menos lesivos, por tanto, la norma impugnada es excesiva. El Estado de Morelos dispone de mecanismos administrativos para gestionar los recursos federales sin sacrificar los derechos de sus servidores públicos. En lugar de privar de la jubilación a quienes se encuentran bajo convenios federales (Artículos 57 BIS y 58 LSCM), el Estado puede crear un sistema de seguridad social local en el que se establezcan aportaciones estatales complementarias.

4. Falta de proporcionalidad en sentido estricto.

Existe un desequilibrio absoluto entre el supuesto beneficio administrativo del Estado y la afectación real a la esfera jurídica de las personas trabajadoras. Con las reformas y adiciones a la LSCM, las personas trabajadoras que reciben sus salarios, prestaciones y seguridad social cuyo origen es federal pierden el 55% de su aguinaldo (al pasar de 90 a 40 días) y se le niega el reconocimiento de antigüedad para efectos de retiro, lo cual vulnera el mínimo vital y el derecho a una vejez digna. Por ello, el beneficio para el Estado es meramente financiero y secundario frente a la supremacía de los derechos humanos laborales.

En consecuencia, la norma es regresiva y como se ha mencionado genera una categoría de "personas trabajadoras de segunda", lo cual está vedado por el Artículo 1º de la Constitución Federal.

PROYECTO

> Al no superar ninguna de las etapas del test de proporcionalidad, los artículos 2, 42, 57 BIS y 58 reformados deben declararse inválidos. La distinción impuesta por el Congreso de Morelos constituye una discriminación normativa que fragmenta la unidad de la clase trabajadora burocrática sin una base objetiva ni razonable.

Por tanto, las normas señaladas como inconstitucionales establecen una distinción injustificada entre trabajadores que prestan servicios para el mismo Gobierno del Estado y Municipios de Morelos.

De igual forma, las reformas y adiciones aprobadas, sancionadas y expedidas que hoy se pide sean declaradas inválidas, atentan contra la dignidad humana y violan el Derecho a la Seguridad Social e Irrenunciabilidad de Derechos, en razón de que los artículos 57 BIS y 58 de la ley burocrática local condicionan el derecho a la pensión a que la persona trabajadora no se encuentre en el supuesto de un convenio de colaboración con la Federación. Esto es, sin duda, una regresión normativa violatoria del principio de progresividad. La seguridad social es un derecho humano que no puede quedar supeditado a convenios administrativos.

En este mismo tenor, el Estado mexicano tiene prohibido emitir leyes que disminuyan el nivel de protección de los derechos sociales ya alcanzados. Por ello, al eliminar el derecho a las prestaciones estatales para quienes están bajo convenios federales, se insiste en que se incurre en una regresión normativa injustificada, al pretender privar a miles de familias morelenses de una seguridad económica (pensiones) consolidada en el marco legal previo.

Como se ha insistido, las reformas y adiciones citadas, pretenden que un "Convenio de Colaboración con la Federación" (norma de carácter administrativo) prevalezca sobre la Ley del Servicio Civil y la propia Constitución. Las reformas y adiciones señaladas en el decreto que hoy se combate, excluye a las personas trabajadoras "federalizadas" de la definición de trabajador del Estado, con ello, el Congreso local busca que Gobierno Estatal y los Municipios del Estado de Morelos evadan sus obligaciones patronales, delegándolas a un convenio federal que en la especie es menos benéfico, violando el principio de supremacía constitucional del artículo 133.

De un análisis realizado por este Organismo protector de los Derechos Humanos en Morelos, se identificó que, las personas servidoras públicas que resultan afectadas con las reformas y adiciones a la Ley del Servicio Civil de la entidad que se combaten, prestan sus servicios subordinados, entre otros, para el Sector Educativo y el Sector Salud en el Estado de Morelos.

A guisa de ejemplo y para demostrar que entre las personas trabajadoras de los organismos públicos descentralizados de la

PROYECTO

administración pública del Estado de Morelos no solo existe una relación burocrática laboral al amparo de la LSCM, sino que la aplicación de la misma no está supeditada o condicionada al origen de los recursos económicos mediante los cuales se pagan sus salarios, prestaciones y derechos a la seguridad social, al efecto, es menester analizar la naturaleza jurídica de esa relación, para lo cual es pertinente citar el decreto que dio origen al Colegio de Bachilleres del Estado de Morelos (COBAEM).

> El Colegio de Bachilleres del Estado de Morelos (COBAEM), fue creado a través del Decreto que ratifica y adecua las disposiciones jurídicas que regulan la competencia del organismo público descentralizado en comento, publicado el treinta y uno de mayo de mil novecientos noventa y cinco, en cuyos artículos 3 y 26, disponen lo siguiente:
>
> "3. El Colegio de Bachilleres del Estado de Morelos tendrá como legislación normativa de sus actividades, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, la Ley General de Educación, la Ley de Educación Pública del Estado de Morelos y la Ley del Servicio Civil del Estado, se ceñirá a las normas que establezca la Dirección General de Bachillerato de la Secretaría de Educación Pública.".
>
> "26. Las relaciones laborales entre el Colegio y su personal docente, administrativo y técnico se regirán expresamente por la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y demás leyes que le sean supletorias.".
>
> Del decreto de creación del citado organismo descentralizado, se observa en primer término lo siguiente:
>
> Conforme al Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de mayo de mil novecientos noventa y dos, se aprecia que se convino que los organismos públicos que creara el Poder Ejecutivo del Estado sustituirían al titular de la Secretaría de Educación Pública Federal en las relaciones jurídicas existentes con los trabajadores adscritos a los planteles y demás servicios que se incorporaban al Sistema Educativo Estatal.
>
> Por tanto, se concluye que las relaciones laborales entre éstos y su personal se regulan conforme a las disposiciones del artículo 123 constitucional, Apartado B, y la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.
>
> Ello es así, dado que, a partir de la expedición del Acuerdo para la Modernización Educativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de mayo de mil novecientos noventa y dos, se realizó la transferencia a los organismos públicos estatales correspondientes con todos

PROYECTO

> sus recursos y es evidente que operó la sustitución patronal y, por lo tanto, los organismos públicos de carácter estatal asumieron la titularidad de las relaciones laborales.
>
> Por lo tanto, debe entenderse que el fuero de la plaza no es óbice para reconocer todos los derechos laborales y de seguridad social en favor de las personas trabajadoras derivado de la sustitución patronal indicada.
>
> En ese tenor, si el decreto de creación del Colegio de Bachilleres del Estado de Morelos establece que las relaciones laborales de este órgano frente a sus trabajadores serán reguladas por la Ley del Servicio Civil, entonces se acredita fehacientemente la relación laboral y por tanto tiene derecho en su carácter de personas trabajadoras al acceso de aquellas prestaciones que prevé la norma burocrática estatal sin condición o limitación alguna.

c) Principio de Irretroactividad de la Ley.

El artículo 14, párrafo primero, de la Constitución Federal, consagra el principio de irretroactividad de la ley en los términos siguientes: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna".

Para dilucidar sobre lo que se debe entender por una ley retroactiva, ese Alto Tribunal se ha apoyado en la teoría de los derechos adquiridos y la teoría de los componentes de la norma.

1. La teoría de los derechos adquiridos se sintetiza en que, si una ley o el acto concreto de su aplicación no afecta derechos adquiridos, sino simples expectativas de derecho, entonces no viola la garantía de irretroactividad prevista en el artículo 14 constitucional y, por ende, no puede considerarse retroactiva, pero si por alguna razón afecta algún derecho adquirido, entonces sí tendrá ese calificativo.

2. Por cuanto, a la Teoría de los componentes de la norma, ese Alto Tribunal sostuvo en el Amparo en Revisión 595/2019 y la Contradicción de Tesis 90/2021 que, para estar en posibilidad de determinar si una disposición normativa es violatoria de lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Federal con base en la teoría de los componentes de la norma, es necesario considerar los distintos momentos en que se realiza el supuesto o supuestos jurídicos, las consecuencias que de ellos derivan y el momento en que entra en vigor la nueva disposición. Por tanto, una norma transgrede el principio de irretroactividad de la ley cuando trata de modificar o alterar

PROYECTO

> derechos adquiridos o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior; circunstancia que no se actualiza cuando se está en presencia de meras expectativas de derecho o de situaciones que aún no se han realizado, o consecuencias no derivadas de los supuestos regulados en la ley anterior, pues en esos casos, sí se permite que la nueva ley las regule.

En el caso concreto, se estima que los artículos de la LSCM combatidos, trasgreden el principio de irretroactividad de la ley en virtud de que, pretender modificar situaciones jurídicas consolidadas y desconocer derechos que forman parte del patrimonio jurídico de las personas trabajadoras a las que afecta la multicitada reforma, toda vez que alteran las consecuencias de supuestos de hecho nacidos bajo el amparo de la legislación anterior.

Por cuanto al derecho a la jubilación, debe estimarse su retroactividad debido a que un número considerable de las personas trabajadoras que han sido excluidas con motivo de las reformas impugnadas, han cumplido con los requisitos de antigüedad y/o edad previstos en los artículos 57 BIS y 58 de la LSCM, por tanto, su derecho a la pensión es un derecho adquirido, pues el supuesto jurídico (los años de servicio) se consumaron bajo la vigencia de la ley anterior, sin embargo, la nueva ley les impediría su trámite y obtención basándose en la excepción prevista por la fuente de financiamiento.

Incluso, para quienes están en proceso de cumplir los requisitos para la obtención de una pensión, la reforma vulnera el principio de irretroactividad de acuerdo con la "teoría de los Componentes de la Norma", en virtud de que, si una norma consta de un supuesto y una consecuencia, y el supuesto es de realización continua, la nueva ley no puede alterar las consecuencias de las etapas verificadas, realizadas o consumadas. Lo anterior, toda vez que la relación laboral burocrática es un tracto sucesivo porque cada año laborado es un componente del supuesto para acceder a la jubilación. La reforma que se combate establece que el tiempo laborado bajo convenios federales debe excluirse de la jubilación estatal, por tanto, el legislador de Morelos afecta retroactivamente los efectos de los años de servicio prestados bajo el régimen anterior. Es decir, se pretende que el pasado laboral del trabajador o trabajadora cambie de naturaleza jurídica por un decreto posterior, lo cual está proscrito por el artículo 14 constitucional.

Aunado a lo señalado anteriormente, la aplicación de estas normas que hoy se impugnan, alteran el proyecto de vida de miles de personas servidoras públicas. La seguridad jurídica en materia laboral permite a las personas planificar su economía y su vejez, al desconocer la antigüedad y las prestaciones de forma intempestiva basándose en el origen de sus recursos mediante un convenio de coordinación generándoles un estado de

PROYECTO

> incertidumbre y estrés psicosocial que afecta la integridad personal de las personas trabajadoras, efectos que la doctrina constitucional considera como de imposible reparación por su naturaleza inmaterial y subjetiva. La mayoría de las personas trabajadoras pertenecen a sectores críticos como salud y educación. La desprotección de estos trabajadores mediante leyes regresivas puede provocar una fuga de capital humano y un debilitamiento del servicio público que, en última instancia, genera un daño irreparable al derecho de la sociedad a recibir servicios públicos eficientes, configurando así una afectación social de gran escala.
>
> Con base en lo anterior, se solicita a ese Máximo Tribunal Constitucional que declare la invalidez de los artículos impugnados, debido a que el Congreso de Morelos no puede legislar hacia el pasado para despojar a las personas trabajadoras de la calidad de "servidores públicos estatales" que han ostentado ejercido durante años. El carácter de la relación laboral se fijó al momento de la contratación y durante el desarrollo de esta; modificarla mediante un criterio presupuestal posterior es una acción legislativa de carácter retroactiva que desmantela el sistema de seguridad jurídica del estado. De igual forma, se solicita respetuosamente a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que, al analizar la presente acción, pondere que no se trata de una mera disputa presupuestal, sino de la defensa de derechos humanos cuya violación consume sus efectos día con día de manera irreversible. La declaratoria de inconstitucionalidad es la única vía para frenar un daño que, de prolongarse, dejará secuelas permanentes en la vida y dignidad de las personas servidoras públicas del Estado de Morelos afectadas con las reformas combatidas. [….]

4. De lo anterior se desprende que, esencialmente, los conceptos de invalidez radican en:

- Violación a los principios de igualdad, no discriminación, así como al derecho a la seguridad social y previsión social; y,
- Violación al principio de irretroactividad y afectación de derechos adquiridos.

5. **CUARTO. Radicación de la acción de inconstitucionalidad.** En proveído de veintitrés de enero de dos mil veintiséis, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad con el número

PROYECTO

11/2026. En este mismo acuerdo turnó el expediente a la Ministra Sara Irene Herrerías Guerra para su trámite y elaboración del proyecto correspondiente.

6. **QUINTO. Admisión del escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad.** Por acuerdo de veintiocho de enero de dos mil veintiséis, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus respectivos informes; requirió al órgano legislativo para que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos que dieron origen al decreto impugnado, como son, las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado y en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, así como los respectivos diarios de debates; al órgano ejecutivo para que enviara original o copia certificada de un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que conste la publicación del decreto cuya invalidez se reclama; y, además ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su representación correspondiera.

7. Respecto a la solicitud de suspensión del Decreto 997 solicitada por la Comisión accionante la Ministra instructora la negó, en resumen, toda vez que la medida cautelar planteada no se encontraba prevista para este medio de control constitucional.

8. **SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito depositado el dos de marzo de dos mil veintiséis en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de este Alto Tribunal, la Consejera Jurídica y Representante Legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos rindió su informe; mismo que se consideró presentado

PROYECTO

extemporáneamente, toda vez que el plazo transcurrió del nueve al veintisiete de febrero del año en curso.

9. En el informe se acotó a aceptar que la titular del Poder Ejecutivo de esa entidad federativa promulgó y publicó la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, cuyas disposiciones fueron reformadas y adicionadas mediante Decreto Novecientos Noventa y Siete, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 6506 del veintidós de diciembre de dos mil veinticinco.

10. SÉPTIMO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Morelos. Por escrito depositado en correo el veintisiete de febrero de dos mil veintiséis, recibido el cinco de marzo siguiente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Diputado Isaac Pimentel Mejía, en su calidad de presidente de la Mesa Directiva de la LVI Legislatura del Congreso del Estado de Morelos y representante legal del Poder Legislativo del referido estado, rindió informe; mismo que se consideró **oportuno,** ya que se presentó dentro del plazo que transcurrió del nueve al veintisiete de febrero de dos mil veintiséis. En dicho informe, medularmente, expuso lo siguiente:

- Señala que la reforma distingue a sujetos pertenecientes a regímenes jurídicos distintos (estatales vs. transferidos por convenios federales), por lo que no habría trato desigual entre iguales.

- Se indica que, según la doctrina citada de la Suprema Corte, el control de igualdad exige elegir el término de comparación adecuado; aquí la comparación debe ser entre sujetos bajo un mismo régimen, no entre regímenes diferentes.

PROYECTO

- Sostiene que la diferenciación tiene justificación objetiva: pretende evitar la duplicidad de prestaciones y las cargas financieras insostenibles para el erario estatal, garantizando equidad entre quienes están bajo la Ley del Servicio Civil.

- En el informe se aplica el *test* de proporcionalidad: la medida persigue una finalidad legítima, se considera idónea para evitar la acumulación de beneficios, necesaria por ausencia de alternativa menos gravosa y es proporcional porque no elimina la protección esencial.

- Se afirma que la reforma no vulnera derechos de seguridad social porque, según el Acuerdo Nacional y el Convenio, las prestaciones federales del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado u otras permanecen vigentes para las personas trabajadoras transferidas; la norma solo delimita la fuente normativa aplicable.

- Respecto a la irretroactividad, el documento invoca la teoría de los derechos adquiridos y la de componentes de la norma: las pensiones son en buena medida expectativas hasta cumplirse los requisitos, y la reforma no afectaría derechos ya consolidados.

- Sobre la progresividad de los derechos humanos, se expone que racionalizar regímenes concurrentes es compatible con la prohibición de regresividad siempre que se mantenga una protección equivalente y el núcleo del derecho no se reduzca.

- El informe concluye que la norma supera los controles constitucionales invocados (igualdad, no discriminación, progresividad, no retroactividad) y pide que se declare válida

PROYECTO

la reforma al perseguir fines constitucionales legítimos y preservar la protección mediante el régimen federal correspondiente.

11. OCTAVO. Solicitud de sobreseimiento. El veinticuatro de marzo de dos mil veintiséis, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos presentó un escrito manifestando que se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, en relación con el diversos 20, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política e los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior en virtud de que informó que el 02 de marzo de 2026 se publicó en el periódico oficial de la entidad, una disposición transitoria en la que se establece que lo previsto en los artículos 2, 42, 57 Bis y 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos del Decreto 997, será únicamente para las personas trabajadoras que ingresen al servicio a partir del primero de enero de dos mil veintiséis.

12. En proveído de treinta de marzo de dos mil veintiséis, la Ministra instructora tuvo por hechas manifestaciones e indicó que la causal invocada sería analizada al dictarse la sentencia correspondiente.

13. **NOVENO. Cierre de la instrucción.** Mediante proveído de catorce de abril del dos mil veintiséis, la Ministra instructora se pronunció sobre el estado procesal del expediente. Advirtió que el plazo legal de cinco días hábiles concedido a las partes mediante auto de diez de marzo de dos mil veintiséis, a efecto de que formularan por escrito sus alegatos habían transcurrido, sin que se hayan presentado ninguna de las partes.

14. En consecuencia, declaró cerrada la instrucción en la acción de inconstitucionalidad, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

C O N S I D E R A N D O S

PROYECTO

I. COMPETENCIA

15. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[1]; 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[2]; 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro[3] y en el Acuerdo Plenario 2/2025[4] en su punto segundo, fracción II, aprobado el tres de septiembre de dos mil veinticinco.

---

[1] ***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***.
"***Artículo 105***. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: […]*
II. *De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.*
Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: […]
g) *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. […]."*

[2] ***Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 1.*** *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.*

[3] ***Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación***.
"***Artículo 16.*** *La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá:*
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. […]."*

[4] ***SEGUNDO. Competencia reservada del pleno de la SCJN***. *La SCJN conservara para su resolución:*

….
II. Las acciones de inconstitucionalidad, previstas en el artículo 105, fracción II de la CPEUM, así como los recursos interpuestos en éstas;
….

PROYECTO

II. OPORTUNIDAD

16. El artículo 6º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[5] establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

17. En el caso, la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, fue expedida mediante decreto Novecientos Noventa y Siete publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 6506 del veintidós de diciembre de dos mil veinticinco; por tanto, conforme a lo establecido en el párrafo anterior, el plazo legal de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada, para promover la presente acción de inconstitucionalidad transcurrió del miércoles veintitrés de diciembre de dos mil veinticinco al jueves veintiuno de enero de dos mil veintiséis, como se puede observar en el calendario siguiente:

Diciembre de 2025						
Domingo	**Lunes**	**Martes**	**Miércoles**	**Jueves**	**Viernes**	**Sábado**
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22 Publicación Decreto	23 Inicio plazo	24	25	26	27
28	29	30	31			

[5] **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.
*"**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.*
…"

PROYECTO

Enero de 2026						
Domingo	**Lunes**	**Martes**	**Miércoles**	**Jueves**	**Viernes**	**Sábado**
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21 Conclusión plazo	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

18. En consecuencia, si el escrito de demanda que dio origen al presente medio de control constitucional fue depositado en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **el jueves veintiuno de enero de dos mil veintiséis,** debe concluirse que su presentación resulta **oportuna**.

III. LEGITIMACIÓN

19. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal prevé que podrá plantear la acción de inconstitucionalidad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. **Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.**

20. En el presente caso, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos impugnó el párrafo segundo del artículo 2; párrafo segundo del artículo 42; del artículo 57 BIS en la porción normativa *"…con excepción de*

PROYECTO

quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de la presente Ley…" y del primer párrafo del artículo 58, en la porción normativa *"…con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de esta Ley…"*; todos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos expedida mediante decreto Novecientos Noventa y Siete publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 6506 del veintidós de diciembre de dos mil veinticinco.

21. Escrito presentado y firmado por Nadxieelii Carranco Lechuga, en su carácter de Presidenta de la referida Comisión; cargo que acreditó con la copia certificada de las páginas 1 y de la 12 a la 26 de la edición del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6456, de fecha seis de agosto de dos mil veinticinco, en el que se expidió el Decreto número cuatrocientos treinta y dos, por el que se designa a la referida persona como Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del estado, por lo que se colige que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.

22. Demanda que suscribe en ejercicio de la facultad de representación legal de ese organismo contenida en el artículo 16, fracción I[6], de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

23. En consecuencia, se considera que el escrito inicial correspondiente a la presente acción de inconstitucionalidad fue promovido por un órgano

[6] **Artículo 16.** El presidente o presidenta de la Comisión será electo electa por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y protestará el cargo ante ellos, en la sesión que se señale para el efecto y tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:
I. Ejercer la representación legal de la Comisión
[…]

PROYECTO

legitimado constitucionalmente y presentada por quien cuenta con facultades suficientes para ello.

IV. CAUSAS DE SOBRESEIMIENTO

24. En este apartado se estudiarán las causales de sobreseimiento hechas valer por las demandadas o, en su caso, deban examinarse de oficio.

IV.1 Causa formulada por el delegado del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos

25. El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos por conducto de su delegado acreditado Agustín Mauricio Cortés Navarro, quien se ostentó con el carácter de Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos, remitió escrito el veinticuatro de marzo de dos mil veintiséis a efecto de solicitar el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad al actualizarse, desde su punto de vista, la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V[7], en relación con el diverso 20, fracciones II y III[8], de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

26. Ello porque explica que la reforma publicada el dos de marzo de dos mil veintiséis modificó los artículos pertinentes de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos estableciendo que la aplicación de las normas

[7] **ARTICULO 19**. Las controversias constitucionales son improcedentes:
(…)
V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

[8] **ARTICULO 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;
III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; (…)

PROYECTO

impugnadas serán únicamente para las personas trabajadoras de nuevo ingreso a partir del primero de enero de dos mil veintiséis; por tanto, afirma, la norma ya no produce efectos perjudiciales sobre las personas trabajadoras que la presidenta de la Comisión representa (personas trabajadoras en activo y con convenios previos).

27. De ahí que, en su estima, procede el sobreseimiento conforme al artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria aludida, porque durante la sustanciación de esta acción de inconstitucionalidad sobrevino una causa de improcedencia. Explica que la entrada en vigor de la reforma eliminó la situación de agravio que motivó la acción de inconstitucionalidad, de modo que se actualiza una causa de improcedencia que impide la continuación del proceso.

28. Para tal efecto, ofrece como prueba documental la copia del Periódico Oficial donde consta la publicación del Decreto que adiciona la disposición transitoria, lo cual, a su consideración, respalda que la reforma protege los derechos adquiridos de las personas trabajadoras en activo y evita que la norma impugnada cause perjuicio a los representados de la Comisión accionante, circunstancia que justifica el sobreseimiento del presente asunto.

29. Dicha improcedencia se relaciona con lo expresado en el apartado de "exordio" de la demanda, en donde la presidenta de la Comisión manifestó que:

> [….]
>
> Exordio
>
> La CDHM asume la responsabilidad de ser el cauce protector de los grupos en situación de vulnerabilidad, buscando recuperar y fortalecer la confianza de la sociedad en sus instituciones.
>
> La misión primordial de esta Comisión es, y será invariablemente, salvaguardar la dignidad y los derechos fundamentales de todas

PROYECTO

las personas de nuestro territorio. En cumplimiento de este mandato este Organismo Constitucional Autónomo tiene la firme convicción de vigilar que el sistema normativo local guarde total armonía con los tratados internacionales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los principios de progresividad que rigen la materia laboral y de seguridad social.

El respeto y la garantía de los derechos humanos son pilares fundamentales de nuestra sociedad. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1º, establece claramente la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Esto implica que cada autoridad, dentro de su esfera de competencia, debe tomar las medidas necesarias para asegurar la plena vigencia de estos derechos para todas las personas.

Para lograr este objetivo. es crucial una colaboración estrecha y coordinada entre todas las instancias gubernamentales y la sociedad civil. Sólo a través del trabajo coordinado podemos asegurar que los derechos humanos no sólo sean reconocidos, sino también plenamente respetados y protegidos. En este sentido, es de señalarse que, el pasado 9 de enero del año en curso, se recibió en esta CDHM, la solicitud del Sindicato Independiente de Trabajadores de Educación Media Superior a Distancia y en general del Colegio de Bachilleres del Estado de Morelos (SITEMSAD-COBAEM) quienes solicitaron con carácter de urgente la interposición de la acción de inconstitucionalidad contra el decreto 997 por considerar que viola sistemáticamente derechos humanos de seguridad social.

Con la presentación de la presente acción de inconstitucionalidad esta comisión hace uso de la facultad para instar el control abstracto de constitucionalidad ante ese Alto Tribunal, a través de la acción de inconstitucionalidad, herramienta que funge como una garantía institucional para depurar el sistema normativo y prevenir cualquier vulneración a la esfera jurídica de las y los gobernados por leyes emitidas por el poder legislativo local.

Esta acción en ningún sentido es un agravio hacia los Poderes e instituciones de nuestro estado de Morelos. Por el contrario, su despliegue tiene como fin último la consolidación de un Estado Social y Democrático de Derecho, preservando la supremacía de la Constitución y la vigencia plena de los derechos humanos. De tal suerte que, la finalidad de promover este medio de control constitucional es garantizar la existencia de un marco normativo estatal que sea coherente y protector, transformando la legalidad en un vehículo para el ejercicio real y efectivo de los derechos y garantías fundamentales.

[…]

PROYECTO

30. Este Alto Tribunal considera que la causal de sobreseimiento debe **desestimarse** porque el delegado del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos parte de una suposición incorrecta sobre la representación de la actora, pues sostiene que la Comisión de Derechos Humanos fundamenta su planteamiento de inconstitucionalidad en la presunta representación de derechos adquiridos de tales personas trabajadoras.

31. Se considera que esa afirmación es insuficiente e incorrecta para actualizar la improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V[9], en relación con el diverso 20, fracciones II y III[10], de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; pues aunque la demanda menciona a dicho grupo de personas trabajadoras, ello no limita ni agota el objeto de la acción de inconstitucionalidad, que estriba en controvertir la validez de la norma en abstracto.

32. En efecto, la acción de inconstitucionalidad tiene por finalidad el control abstracto de normas: comprobar si una disposición legal se ajusta al texto constitucional y a los tratados internacionales de los que México sea parte. Su propósito no es dirimir conflictos individuales o colectivos ni sustituir juicios de protección de derechos laborales frente a actos

PROYECTO

---

[9] **ARTICULO 19**. Las controversias constitucionales son improcedentes:
(…)
V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

[10] **ARTICULO 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;
III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; (…)

legislativos. En consecuencia, la eventual cesación de efectos de algunas disposiciones legales que presuntamente afecta a un grupo de personas al servicio público por una cuestión de la temporalidad en que ingresaron al servicio del Estado, no elimina el interés de supremacía constitucional en que este Alto Tribunal examine la validez de las normas impugnadas.

33. Además, la mera reforma que limita la aplicación de la norma a futuros ingresos de personas trabajadoras no garantiza, como lo afirma la solicitud de sobreseimiento, que la materia de estudio haya quedado totalmente extinguida. La revisión de subordinación del texto legal controvertido a la Norma Fundamental; de las dudas sobre su retroactividad y los posibles impactos en otros sujetos, entre otras causas, mantienen la relevancia y la utilidad del pronunciamiento de esta Corte para calificar sobre la validez y alcance constitucional de las normas reclamadas, aun cuando los derechos laborales de ciertas personas trabajadoras actuales queden, según el dicho del Poder Ejecutivo local, expresamente preservados. Cobra aplicación la jurisprudencia se rubro:

> *"**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**" La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia, estudiar los conceptos de invalidez.*[11]

34. En este mismo sentido, la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V y 20, fracciones I y III de la Ley Reglamentaria debe aplicarse de modo restrictivo y sólo cuando la eliminación de la norma haga inútil cualquier pronunciamiento jurisdiccional. En el presente caso, no existe acreditación plena e indiscutible de que la reforma invocada

[11] *[Novena Época, Jurisprudencia número P./J. 36/2004, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, junio de 2004, página 865. Registro digital: 181395.]*

PROYECTO

> suprima por completo la materia de la impugnación, ni que no queden cuestiones públicas relevantes que requieran control constitucional.

35. Asimismo, conforme al criterio sostenido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de rubro: *"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO"*[12] QUE RIGE LA REFORMA", la sola modificación formal de las disposiciones reclamadas no basta para actualizar la cesación de efectos, pues resulta indispensable analizar el régimen transitorio correspondiente a efecto de establecer, indubitablemente, que la norma anterior ha sido plenamente sustituida y dejó totalmente de producir efectos jurídicos.

36. En el caso, ese extremo no se satisface. Del análisis del régimen transitorio invocado por el Poder Ejecutivo local no puede establecerse, indubitablemente, que las normas impugnadas hayan cesado completamente sus efectos, pues la reforma no expulsó del sistema jurídico las disposiciones combatidas ni modificó su contenido. Por el contrario, las normas continúan vigentes y conservan aplicabilidad respecto de las personas trabajadoras de nuevo ingreso, en principio, a partir del primero de enero de dos mil veintiséis, respecto de quiénes subsiste la posibilidad de analizar la constitucionalidad de la diferenciación normativa cuestionada a la luz de los derechos a la igualdad, no discriminación, seguridad y previsión social.

---

[12] [Novena Época, Tesis aislada número 1a. XLVIII/2006, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412. Registro digital: 175709.]

PROYECTO

37. En consecuencia, el régimen transitorio no eliminó el problema constitucional planteado por lo que subsiste la necesidad de que este Alto Tribunal se pronuncie, pues las disposiciones reclamadas continúan siendo susceptibles de aplicación futura y siguen produciendo consecuencias jurídicas. Por tanto, no se actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos hecha valer por el Poder Ejecutivo local.

38. Incluso tomando en cuenta el criterio hibrido sostenido por este Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 186/2023[13] en virtud del cual para tener por actualizada la cesación de efectos, para actualizar la cesación de efectos no basta la emisión de una nueva norma mediante procedimiento legislativo, sino que debe **existir una modificación real al contenido o alcance del precepto impugnado**. Por ello, cuando la reforma únicamente reubica, reproduce o mantiene sustancialmente el mismo contenido normativo, la Suprema Corte conserva competencia para analizar la constitucionalidad de la norma originalmente combatida.

39. No se acredita una modificación sustancial de la normativa impugnada porque las disposiciones impugnadas continúan vigentes y mantienen efectos jurídicos hacia el futuro, en particular respecto de las personas trabajadoras de nuevo ingreso y de aquellas cuya relación laboral se desarrolla en el marco de convenios de colaboración celebrados con la Federación. Por ello, no puede afirmarse de manera clara e indudable que la reforma haya dejado de producir efectos, ya que la delimitación normativa controvertida subsiste y sigue siendo susceptible de aplicación. En consecuencia, determinar si el régimen transitorio realmente salvaguarda derechos adquiridos o únicamente difiere la aplicación de una medida presuntamente discriminatoria constituye un aspecto estrechamente vinculado con el estudio de fondo, por lo que no

[13] Fallada el once de septiembre de dos mil veinticinco por mayoría de siete votos de este Tribunal Pleno.

PROYECTO

puede resolverse al analizar la procedencia del medio de control constitucional. Por tanto, procede desestimar la causal de sobreseimiento planteada.

IV.2 Examen, en su caso, de otras causas de improcedencia

40. Adicionalmente, se apunta que del informe presentado por el representante del Poder Legislativo del Estado de Morelos, no se advierte que formulara alguna causal de improcedencia para su respectivo pronunciamiento.

41. Consecuentemente. desestimada la única causal de sobreseimiento hecha valer por el Poder Ejecutivo Local y al no advertir este Alto Tribunal la actualización de alguna otra cuyo estudio sea de oficio, lo procedente es delimitar la *litis* y abordar los planteamientos de fondo.

V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

42. La *litis* de esta acción de inconstitucionalidad se circunscribe a analizar los artículos **2, segundo párrafo**; **42, segundo párrafo**; **57 BIS** en la porción normativa *"…con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de la presente Ley…"* y **58 primer párrafo** en la porción normativa *"…con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de esta Ley…"*, todos de la **Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos**, reformados y adicionados mediante Decreto Novecientos Noventa y Siete publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 6506 del veintidós de diciembre de dos mil veinticinco; los cuales son del tenor:

> **Artículo 2.-** El trabajador al servicio del Estado, es la persona física que presta un servicio subordinado en forma permanente o transitoria, en virtud de nombramiento expedido a su favor por alguno de los Poderes del Estado, por

PROYECTO

un Municipio, o por una Entidad Paraestatal o Paramunicipal. Tienen ese mismo carácter quienes laboran sujetos a lista de raya o figuran en las nóminas de las anteriores instituciones.

Gozan de prestaciones burocráticas diversas a las establecidas en la presente Ley, quienes perciban sus emolumentos derivados de un convenio de colaboración con la Federación que establezca prestaciones específicas y sustentadas en normatividad federal o colectiva de la misma naturaleza a las que señala la presente Ley y sean financiadas total o parcialmente con recursos federales.

Dado que por la naturaleza de su función, al ser depositarios de un poder, u ostentar la representación de un organismo y por carecer de la condición de subordinación, quedan excluidos de la definición prevista en el párrafo primero, el Gobernador, los Magistrados Numerarios, Supernumerarios e integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los Magistrados integrantes del Tribunal Contencioso Administrativo y del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, así como los Magistrados integrantes del Tribunal Estatal Electoral; los Diputados locales, los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores integrantes de los 33 Cabildos de la Entidad, los Titulares de las Dependencias que integran la Administración Pública Paraestatal y Paramunicipal.

Artículo 42.- …

No serán considerados en el párrafo que antecede, quienes perciban sus emolumentos derivado de un convenio de colaboración que establezca prestaciones diversas a las que señala la presente Ley y sean financiadas total o parcialmente con recursos federales atendiendo al contenido de la norma o convenio específico.

Dado que por la naturaleza de su función, al ser depositarios de un poder u ostentar la representación de un organismo y por carecer de la condición de subordinación, quedan excluidos para gozar de esta prerrogativa de Ley, la Persona Titular del Poder Ejecutivo Estatal, los Magistrados Numerarios, Supernumerarios e integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los Magistrados integrantes del Tribunal Contencioso Administrativo y del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, así como los

PROYECTO

Magistrados integrantes del Tribunal Estatal Electoral; los Diputados locales, los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores integrantes de los 33 Cabildos de la Entidad, los Titulares de las Dependencias que integran la Administración Pública Paraestatal y Paramunicipal.

Artículo 57 BIS.- La Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso del Estado de Morelos y los Cabildos Municipales, en su caso, al momento de realizar el trámite de otorgamiento de una pensión a los trabajadores al servicio del Estado y de los Municipios de nuestro Estado, que establece el artículo 2, párrafo primero, de esta Ley, **con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de la presente Ley, tienen la facultad de realizar la investigación correspondiente tendiente a comprobar fehacientemente los datos que acrediten la antigüedad necesaria para el goce de la misma.**

Artículo 58.- La pensión por jubilación se otorgará a los trabajadores al servicio del Estado, que hayan prestado sus servicios en cualquiera de los tres Poderes del Estado o de los Municipios, **con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de esta Ley**, con las siguientes disposiciones:

I. a II. …(…)

VI. PRECISIÓN DE LA LITIS Y MÉTODO DE ESTUDIO

43. Como ya se anticipó, la Comisión de Derechos Humanos de Morelos solicita la invalidez de los artículos **2, segundo párrafo**; **42, segundo párrafo**; **57 BIS** en la porción normativa *"…con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de la presente Ley…"* y **58 primer párrafo** en la porción normativa *"…con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de esta Ley…"*, todos, de la **Ley del Servicio**

PROYECTO

Civil del Estado de Morelos, pues considera contravienen los principios constitucionales de igualdad y prohibición de la discriminación (art. 1) al excluir personas trabajadoras por la "fuente de financiamiento"; el derecho a la seguridad social y el principio de previsión social (art. 123 Apartado B) al limitar acceso a pensiones, jubilaciones y prestaciones.

44. En ese contexto, del planteamiento formulado por el organismo accionante, en esencia se desprende la interrogante siguiente:

- ¿El segundo párrafo del **artículo 2**; el segundo párrafo del **artículo 42**; la porción normativa del **artículo 57 BIS** (*"…con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo…"*); así como la porción normativa del primer párrafo del **artículo 58** (*"…con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo…"*) todos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, **vulneran: a.** el principio de igualdad y la prohibición a la discriminación (art. 1); **b.** el derecho a la jubilación y pensión (art. 123 apartado B); y **c.** genera efectos retroactivos en perjuicio de derechos adquiridos (art. 14); al condicionar la aplicación de la ley burocrática local al origen presupuestal de las remuneraciones?

45. Precisada la interrogante a dilucidar, **por razón de método**, **primeramente** se establecerán las cuestiones necesarias para resolver (el contexto de la reforma legal controvertida; la naturaleza jurídica de los convenios que suscribe la Federación con las entidades federativas; los convenios sobre seguridad social; y, los parámetros de los derechos a la igualdad, no discriminación y la seguridad social); **posteriormente**, se analizará la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos a la luz de los conceptos de invalidez, agrupándolos según su íntima relación, de manera que permitan abordar de forma integral los vicios centrales alegados: **a.** la discriminación normativa y la afectación al núcleo de la seguridad social; y **b.** la retroactividad y la lesión de derechos ya consolidados; **finalizando** con el apartado de conclusiones respectivo.

PROYECTO

VII. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER

46. Este Alto Tribunal estima, de manera previa, precisar los aspectos fundamentales siguientes: **VII.1)** el contenido y las razones que sustentan el Decreto Número 997, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6506, el veintidós de diciembre de dos mil veinticinco, mediante el cual se reformó la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; **VII.2)** la naturaleza jurídica de los convenios de colaboración que las entidades federativas suscriben con la Federación; **VII.3)** la naturaleza de los convenios que suscriben el ISSSTE y el IMSS con las entidades federativas; y, **VII.4)** los parámetros de los derechos a la igualdad, no discriminación, seguridad social y de irretroactividad en perjuicio. El análisis de estos elementos permitirá delimitar el alcance de la reforma y evaluar, posteriormente, la constitucionalidad de las normas impugnadas.

VII.1. CONSIDERACIONES DE LA INICIATIVA DEL PODER EJECUTIVO Y DEL PODER LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS, RESPECTO AL PROYECTO DE DECRETO 997 EN ESTUDIO.

47. De las constancias que obran en el expediente a las cuales se les confiere valor probatorio pleno en términos de los artículos 312, fracción II[14] y 313[15] del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares a cuyo texto remiten los numerales 1° y 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional se tiene, que el trece de noviembre de

[14] Son documentos públicos:
I. […]
II. Los documentos auténticos e informes expedidos por personas funcionarias que desempeñen cargo público, en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones, con firma autógrafa o electrónica avanzada;
III. […]

[15] Los documentos públicos expedidos por Autoridades Federales, Locales, Municipales, Alcaldías o cualquier semejante, firmados en forma autógrafa o con la firma electrónica avanzada harán fe en las autoridades jurisdiccionales ante las que se presenten, sin necesidad de legalización.

PROYECTO

dos mil veinticinco, la Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos presentó ante el Congreso de esa propia entidad federativa, la Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal para el Estado de Morelos, de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos y de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

48. A manera de síntesis, la materia de la iniciativa de la titular del Poder Ejecutivo del Estado propuso adicionar nuevas contribuciones para generar los ingresos estatales propios que reduzcan, gradualmente, la mayoritaria dependencia de las participaciones y aportaciones federales, fortaleciendo la recaudación fiscal, contar con nuevas fuentes de ingreso, potenciar los recursos estatales disponibles, y privilegiar la inversión pública en beneficio de la sociedad, así como la actualización del marco jurídico hacendario y demás normativa vinculada a la hacienda pública del Estado de Morelos.

49. En esencia, la iniciativa contiene los trabajos de actualización del marco jurídico hacendario y demás normativa vinculada a la hacienda pública del Estado de Morelos, que se concentran en el Código Fiscal para el Estado de Morelos, la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, la Ley General de Bienes del Estado de Morelos y la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos,

50. Respecto de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, la iniciativa explicó que:

PROYECTO

VI. DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS.

El derecho al trabajo y a la estabilidad laboral constituyen principios fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en sus artículos 5 y 123, apartado B, los cuales establecen la libertad de dedicarse a la profesión, industria o trabajo lícito que cada persona elija, y la obligación del Estado de garantizar condiciones de trabajo dignas, justas y equitativas reconociendo la estabilidad en el empleo, la seguridad social, la capacitación y la previsión social como derechos de toda persona trabajadora, respectivamente.

En la primera Ley Federal del Trabajo de 1931, se establecen las bases normativas para regular las relaciones laborales en el país, reconociendo expresamente que los servidores públicos, dada la naturaleza especial de sus funciones y su vínculo directo con la administración del Estado, no se regirán por las disposiciones generales aplicables al sector privado sino que tendrían un régimen propio. En consecuencia, se determinó que dichas relaciones se regularían mediante las leyes del servicio civil que se expidieran en cada entidad federativa,

En ese contexto, el Estado de Morelos, mediante Decreto de 26 de diciembre de 1950 publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 1428, sección tercera, el 27 de diciembre de 1950, se promulgó la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que tuvo como propósito establecer las bases de las relaciones laborales entre los poderes del Estado, los organismos descentralizados y sus trabajadores, bajo un régimen distinto al del trabajo privado regulado por la Ley Federal del Trabajo.

Dicha normativa surgió como respuesta a la necesidad de distinguir las condiciones laborales del personal que presta sus servicios al Estado, de aquellas que rigen al sector privado, atendiendo el principio de legalidad administrativa y a la naturaleza del servicio público. En este contexto, el

PROYECTO

legislador local adoptó como referencia las disposiciones del artículo 123, apartado "B", de la Constitución Federal, que regula las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, adecuándolas a la realidad de los servidores públicos estatales y municipales de Morelos,

El desarrollo de la administración pública y las nuevas concepciones del derecho laboral administrativo hicieron necesaria la modernización del marco normativo, Por ello la XLVII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos aprobó una nueva Ley del Servicio Civil, el 22 de agosto de 2000, promulgada por el Titular del Poder Ejecutivo, el 1 de septiembre de ese mismo año, y publicada en el periódico oficial "Tierra y Libertad", número 4074, sección segunda, el 6 de septiembre de 2000, entrando en vigor al día siguiente de su publicación. Este ordenamiento abrogó la ley de 1950.

Desde su expedición en el año 2000, la Ley del Servicio Civil ha sido objeto de diversas reformas, fortaleciendo los derechos de los trabajadores al servicio del Estado de Morelos, reflejando un compromiso con la justicia laboral y el fortalecimiento de las instituciones públicas al servicio de la sociedad Morelense.

En este sentido establece que el trabajador al servicio del Estado es la persona física que presta un servicio subordinado en forma permanente o transitoria, en virtud de nombramiento expedido a su favor por alguno de los Poderes del Estado, por un Municipio, o por una Entidad Paraestatal o Paramunicipal.

Asimismo, señala que los trabajadores del Gobierno del Estado y de los Municipios tienen derecho a disfrutar de diversas prestaciones laborales derivadas de la relación de trabajo, tales como aguinaldo, vacaciones, prima vacacional, licencias, servicios médicos, y demás beneficios establecidos en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y en las Condiciones Generales de Trabajo aplicables. De igual forma, los Poderes del Estado y los Municipios se encuentran obligados a garantizar el cumplimiento de dichas prestaciones y a realizar las aportaciones correspondientes para su debida cobertura,

PROYECTO

> En ese orden de ideas el Gobierno Estatal y los Municipios deben destinar recursos suficientes para garantizar el otorgamiento de las pensiones a sus trabajadores, lo cual representa cada año un compromiso financiero importante dentro de sus presupuestos, afectando en ocasiones la disponibilidad de recursos, para otros rubros prioritarios del gasto público como inversión física, la salud y la educación, entre otros.
>
> El aumento constante en las aportaciones extraordinarias reduce la flexibilidad presupuestaria y, limita la capacidad de inversión en infraestructura y servicios públicos y, en casos extremos, podría generar necesidades de financiamiento adicional.
>
> En consecuencia se estima necesario incorporar en la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos, quienes quedan excluidos de las prestaciones laborales burocráticas establecidas en ella, siendo quienes perciban sus emolumentos derivado de un convenio de colaboración que establezca prestaciones diversas a las que señala la referida ley y sean financiadas total o parcialmente con recursos federales, destacando que esta medida no les implica afectación alguna, puesto que tienen derechos derivados de dicho convenio de colaboración,
>
> Asimismo, a efecto de robustecer lo anterior, se destaca que quienes se encuentran en el supuesto referido en el párrafo que antecede, cuentan con más prestaciones que las otorgadas al trabajador al servicio del Estado, es decir, tienen derechos laborales tanto estatales como federales, por lo que, con la presente propuesta de reformas se busca que únicamente cuenten con las prestaciones iguales a las que tiene derecho un trabajador al servicio de la federación logrando con ello la igualdad de los derechos burocráticos de los trabajadores a nivel estatal y federal.

51. Por su parte, la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado de Morelos, en su Dictamen, en sentido positivo a la referida Iniciativa, fechado el dieciocho de noviembre siguiente,

PROYECTO

específicamente en lo tocante a la Ley del Servicio Civil consideró lo siguiente:

> […]
>
> F) Por último y en referencia a la a la reforma de la ley del servicio civil del estado de Morelos, se busca establecer que no gozarán de las prestaciones burocráticas de la ley del servicio civil quienes perciban sus emolumentos derivados de un convenio de colaboración que establezca prestaciones diversas y sean financiadas total o parcialmente con recursos federales, ya que el aumento de dichas aportaciones repercute la flexibilidad presupuestaria y limita la capacidad de inversiones diversas, lo anterior ya que dichas personas en ocasiones tienen derechos laborales tanto estatales como federales, por lo que esta dictaminadora concuerda con dichos razonamientos al advertir que efectivamente quienes se encuentran en dicho supuesto no deberían percibir las prestaciones de la ley del servicio civil, para evitar con ello prestaciones de ambos niveles de gobierno, por lo que se determina procedente la propuesta en relación a la ley en comento.
>
> […]

52. Cabe concluir que, en Acta de Sesión de veinte de noviembre siguiente, la LVI Legislatura del Congreso del Estado de Morelos aprobó en lo que interesa a la presente acción de inconstitucionalidad, en sus términos la Iniciativa remitida por la Titular del Poder Legislativo por veinte votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.

53. El Decreto Novecientos Noventa y Siete fue publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 6506 del veintidós de diciembre de dos mil veinticinco, al tenor de las disposiciones transitorias siguientes:

> PRIMER. Remítase el presente Decreto a la Gobernadora del Estado para los efectos de lo dispuesto por los artículos 44, 47 y 70, fracción XVII, inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

PROYECTO

> SEGUNDA. El presente decreto entrará en vigor a partir del 01 de enero de 2026, previa publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Morelos.
>
> TERCERA. La Secretaría de Administración y Finanzas expedirá a más tardar el día 30 de enero de 2026, los Lineamientos, en que se establezcan las condiciones y requisitos que deberán observar los municipios en el ejercicio de los recursos el Fondo de Aportaciones Estatales para el Fomento de los Municipios.
>
> Los municipios deberán informar a la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Ejecutivo a más tardar el 15 de enero de 2026, los datos de la cuenta bancaria productiva específica a que se refiere el artículo 15 que por virtud de este Decreto se reforma a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.
>
> CUARTA. Se derogan todas las disposiciones legales y normativas que contravengan lo señalado en el presente Decreto.

54. Ahora bien, no se pasa por alto que, sobre la vigencia de tales reformas, en el periódico oficial "Tierra y Libertad" número 6533, de dos de marzo de dos mil veintiséis, consta la publicación del Decreto número 1124, por el que se adiciona un segundo párrafo a la disposición transitoria segunda del Decreto 997, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal para el estado de Morelos, de la Ley General de Hacienda del Estado Morelos, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos y de la Ley del Servicio civil del Estado de Morelos publicado en el periódico oficial "Tierra y Libertad" número 6506 extraordinaria, de fecha veintidós de diciembre de dos mil veinticinco, el cual dice a la letra:

PROYECTO

> SEGUNDA. El presente decreto entrará en vigor a partir del cero 01 de enero de 2026 previa publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Morelos.
>
> **Las reformas a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos sólo serán aplicables para los trabajadores al servicio del Estado de nuevo ingreso, que inicien sus funciones con posterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto y que no hubiesen laborado con anterioridad en otros organismos auxiliares o entes que reciban recursos federales y estatales.**
>
> **(El resaltado es propio de esta sentencia)**

55. Como materia de esta última reforma, se indicó que tiene por objeto establecer, de manera expresa el alcance del principio de irretroactividad de la ley para no afectar los derechos y prestaciones sociales ya reconocidos para las personas trabajadoras al servicio del Estado, hasta la entrada en vigor de la reforma a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada en el decreto 997 en el número 6506 extraordinaria de fecha 22 de diciembre de 2025, estableciendo una temporalidad en la aplicación material de la norma para aquellas personas trabajadoras que presten sus servicios al Estado con posterioridad a la entrada en vigor de la norma reformada, explicando en la Iniciativa las consideraciones siguientes:

> […] En este contexto de protección a la seguridad jurídica, la reforma resultó necesaria para corregir la acumulación injustificada de beneficios estatales y federales que, históricamente, ha generado presiones presupuestarias insostenibles y ha comprometido la viabilidad del sistema de seguridad social en el Estado, al delimitar que los servidores financiados por convenios federales se rigen exclusivamente por la propia normativa, por ello, resultó imperativo señalar expresamente que dicho personal queda excluido del esquema prestacional de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, a fin de garantizar la equidad laboral y evitar una duplicidad presupuestal que vulnera los principios de

PROYECTO

igualdad y proporcionalidad; de esta manera, se fortalece la sostenibilidad de las finanzas públicas estatales.

Ciertamente, la reforma a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos que nos ocupa, tuvo como finalidad evitar colocar a esos servidores públicos en una situación de ventaja indebida frente al resto de las personas trabajadoras burocráticas que únicamente se encuentran sujetos al régimen de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, vulnerando así el principio de igualdad jurídica, pues es un hecho que los convenios de colaboración celebrados entre el Estado y la Federación que contengan prestaciones laborales y de seguridad social tienen como finalidad garantizar la protección de las personas que prestan sus servicios en los entes públicos; sin transgredir los derechos que les asisten conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables, ni generar desequilibrios injustificados en perjuicio de otros servidores públicos.

A mayor abundamiento, esta reforma atendió al ejercicio efectivo del principio de igualdad, lo que significa que no todos los sujetos deben encontrarse siempre en condiciones de absoluta igualdad, sino que se traduce en no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio desigual e injustificado; en tanto el valor superior que persigue consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas o bien, propician efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica, en ese sentido, la igualdad jurídica debe traducirse en la seguridad que no privarse de un beneficio o desigualdad injustificada pues el valor superior que persigue este principio consiste en evitar que existan normas que tengan que ver con situaciones de igualdad de hecho y produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien proporcionan efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares con lo

PROYECTO

que se traduce en desigualdad; pues sí por virtud de un convenio le son aplicados prestaciones y beneficios de seguridad establecidas en Ley —verbigracia la del instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado— mediante el cual se les brinda un esquema integral de seguridad y prestaciones incluso superiores a las de trabajadores del estado y municipios, que al adicionar con las de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, implica un doble beneficio y el cobro efectivo de dobles prestaciones de seguridad social y laboral es con lo que pone en una condición superior y desigual al del resto de los trabajadores burocráticos que sólo se rigen bajo el amparo de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

No obstante, lo anterior, resulta necesario precisar el alcance temporal de la entrada en vigor de dicha reforma, con la finalidad de evitar interpretaciones que pudieran dar lugar a la aplicación retroactiva de la norma en perjuicio de las personas trabajadoras al servicio del Estado con anterioridad al Decreto referido.

En ese sentido, la presente iniciativa pretende adicionar un segundo párrafo a la disposición transitoria segunda del citado Decreto Novecientos Noventa y Siete, con el objeto de establecer de manera clara y sin espacio para la ambigüedad, que las reformas a los artículos 2, 42, 57 BIS y 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos tendrán aplicabilidad únicamente para los trabajadores al servicio del Estado de nuevo ingreso, que inicien sus funciones con posterioridad a la entrada en vigor del multicitado Decreto Novecientos Noventa y Siete y que no hubiesen laborado con anterioridad en otros Organismos Auxiliares o Entes que reciban recursos federales y estatales.

Asimismo, es importante manifestar que de conformidad con lo previsto en la Sesión de Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 12 de enero de 2026, referente a la acción de inconstitucionalidad 149/2024, relativa a diversas reformas a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas, que reduce de 60 a 30 días el pago de aguinaldo a las personas pensionadas; por lo tanto la referida Suprema Corte sentó

PROYECTO

precedente al establecer que establecer que esta medida sólo puede aplicarse a las personas que se pensionen con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma por lo que no puede tener efectos retroactivos, en perjuicio de quienes ya contaban con una pensión reconocida, por lo cual, dicha medida no viola el derecho humano a la seguridad social al tratarse de una medida razonable y no arbitraria orientada a garantizar la suficiencia presupuestaria y la sostenibilidad financiera del Instituto.

Es por lo anterior que el precedente antes citado mantiene relevancia en la presente Iniciativa en razón de que la reforma planteada tiene como objeto precisar que las personas trabajadoras al servicio del Estado se encuadrarán en las aplicabilidad del proyecto que nos ocupa, únicamente cuando sean contratadas con posterioridad a la entrada en vigor del decreto Novecientos Noventa y Siete referido.

Sirviendo de apoyo de igual manera la interpretación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia bajo el registro digital número 188508, "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA", "… debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquel se realiza, ésta deba producirse generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquellos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo …".

En consecuencia, la reforma propuesta encuentra sustento en el respeto irrestricto al principio de irretroactividad de la Ley, consignado en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, garantizando y fortaleciendo así la seguridad y certeza jurídica de las personas trabajadoras al servicio del Estado en la aplicación del marco normativo

PROYECTO

vigente, evitando afectaciones indebidas a situaciones jurídicas previamente consolidadas,

La adición propuesta a la disposición transitoria segunda no sólo salvaguarda el principio de irretroactividad. sino que también fomenta la seguridad y la confianza legítima entre los servidores públicos. al establecer reglas claras sobre la temporalidad de la nueva normativa con lo que se garantiza que los trabajadores actuales no vean afectados los derechos y prestaciones previstos en un marco legal anterior, esta claridad es fundamental para mantener un ambiente laboral estable y predecible dentro de la Administración Pública Estatal.

Al efecto, resulta necesario precisar que la presente adición que se propone a la disposición Segunda transitoria del Decreto Novecientos Noventa y Siete si bien prevé que las reformas a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos sólo resultan aplicables para los trabajadores al servicio del estado de nuevo ingreso que inician sus funciones con posterioridad a la entrada en vigor del decreto Novecientos Noventa y Siete, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal para el Estado de Morelos, de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos y, de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos y de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos" publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6506 Extraordinaria de fecha 22 de diciembre de 2025, también resulta imperativo precisar que la presente propuesta de adición debe considerar que los trabajadores que hayan ingresado a laborar a partir del 01 de enero de 2026 y hasta la publicación del presente decreto que nos ocupa gozarán de los derechos previstos en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos vigentes hasta antes de la entrada en vigor del citado decreto Novecientos Noventa y Siete.

Asimismo, como esta iniciativa se alinea con los principios de progresividad y no regresividad de los derechos laborales, reconocidos tanto en la Constitución Federal como en tratados internacionales de los que México es parte al precisar

PROYECTO

> que las condiciones diversas sólo aplicarán a nuevas contrataciones, con ello se evita un retroceso en las condiciones laborales para el personal ya existente, por lo que el Estado, a través de esta reforma, cumple con la obligación de proteger y expandir los derechos de sus trabajadores, no de menoscabarlos mediante interpretaciones ambiguas de la ley.

La importancia de esta modificación trasciende la técnica jurídica, al delimitar el alcance de la reforma a la Ley, otorgando certeza a las áreas de recursos humanos y finanzas sobre las prestaciones aplicables a cada grupo de trabajadores, esto permite una planeación presupuestaria más precisa y evita litigios innecesarios que pudieran derivarse de la falta de claridad en la aplicación de la norma optimizando así los recursos públicos.

[…]

No pasa desapercibido que en la emisión del presente instrumento se observaron los principios de simplificación, agilidad, economía, información, precisión, legalidad, transparencia, austeridad e imparcialidad que señala el artículo 8, primer párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado Libre y Soberano de Morelos.

Finalmente, el presente instrumento cumple con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley de Planeación para el Estado de Morelos, al encontrarse plenamente vinculada con el “Plan Estatal de Desarrollo 2025-2030”, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de fecha 09 de mayo de 2025, número 6423 extraordinaria, en su Eje Rector 5, denominado GOBIERNO DEMOCRÁTICO Y AL SERVICIO DEL PUEBLO de manera específica en el rubro de Gobernanza, estableciendo en su Objetivo Estratégico número 5.1 relativo a garantizar la gobernabilidad, la participación ciudadana y el Estado de Derecho en el Estado de Morelos, estableciendo para ello la Estrategia número 5.1 respecto a fomentar la participación ciudadana y de la sociedad civil organizada en los programas

PROYECTO

> y políticas de gobierno para con ello garantizar el bienestar de las familias morelenses; ello, a través de su línea de acción número 5.1.1.7 concerniente a elaborar y proponer estrategias y acciones en beneficio de la población y de los grupos vulnerables de la sociedad.
>
> Con esta iniciativa se garantiza que salvaguarden los derechos de las personas trabajadoras al servicio del Estado que han prestado sus servicios hasta antes de la entrada en vigor de la reforma a la Ley del Servicio Civil del estado de Morelos, con fecha 23 de diciembre de 2025, sujetándose el principio de irretroactividad de la Ley previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. […]

56. Cabe destacar que la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso local, en su dictamen a la Iniciativa en comento, formuló en la valoración de la Iniciativa, las consideraciones medulares siguientes:

> […] De conformidad con las atribuciones conferidas a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, así como en apego a los artículos 103, 104 y 106 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, se procede a analizar en lo general y en lo particular, por tratarse de un solo artículo de la Iniciativa para determinar su procedencia o improcedencia.
>
> En ese orden de ideas, los integrantes de esta Comisión dictaminadora de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública de la LVI legislatura del Congreso del Estado de Morelos en el presente harán valer una serie de apreciaciones y argumentaciones derivadas del estudio acucioso de la iniciativa presentada por la Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, mismas que se hacen al tenor siguiente:
>
> **Valoración del precepto normativo**
>
> El proyecto que presenta la Titular del Poder Ejecutivo del Estado postula 2 escenarios y análisis en su exposición de motivos, por una parte justifica el espíritu de la reforma

PROYECTO

publicada con fecha 22 de diciembre de 2025, al establecer el principio de igualdad jurídica en las prestaciones laborales de los trabajadores al servicio de los entes públicos del estado de Morelos, con relación a las de los trabajadores al servicio de los entes públicos de la Federación que se encuentran en el estado de Morelos.

Lo anterior se traduce en que, aunque la aplicación espacial de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos queda delimitada a la circunscripción territorial de dicha entidad federativa, sin embargo con la aplicación material queda delimitada a las personas trabajadoras al servicio de los poderes del estado, sus organismos auxiliares, y entes autónomos locales, no así para las personas trabajadoras al servicio de los entes de la Federación aunque se encuentren en territorio morelense de tal suerte que, como lo manifiesta la iniciadora en su exposición de motivos, otorgar a los trabajadores al servicio de la federación los beneficios de las prestaciones sociales estatales, crea una condición de inequidad y desventaja en las personas trabajadoras al servicio del estado de Morelos, porque quienes prestan sus servicios a la Federación gozan de las prestaciones federales y, a la vez, de las estatales, en tanto que las personas que prestan sus servicios al estado de Morelos no tienen derecho a las prestaciones federales y esa inequidad no sólo es contraria al principio de igualdad jurídica, sino que crea distorsiones en las finanzas públicas, en razón de que la Federación no aporta recursos para el pago de prestaciones estatales, pero el estado si se ve obligado a ejercer recursos presupuestarios para solventar prestaciones sociales a personas que no le prestan sus servicios.

No obstante lo anterior, el hecho de que existiera esta distorsión que pretende corregirse con la enmienda a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, ya se han creado derechos que están protegidos por el principio de progresividad de los derechos humanos, establecido en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de la materia ratificados por el Estado Mexicano, particularmente en

PROYECTO

derechos humanos de segunda generación, conocidos como Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) por lo que la reforma publicada con fecha 22 de diciembre de 2025, independientemente de su contenido textual no puede invadir la esfera de ese principio constitucional.

De igual manera, el artículo 14 de la propia Constitución de la República establece en su en su primer párrafo que: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna", lo que se traduce en que toda legislación de manera automática carece de efectos retroactivos con excepción de aquellos supuestos que expresamente contengan disposiciones retroactivas que sí contravendrían a la norma constitucional, pero que no es el caso de la reforma a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos publicada en el Periódico Oficial, con fecha 22 de diciembre de 2025, es decir, de suyo la reforma carece de efectos retroactivos por estar sujeta al principio constitucional del artículo 14 constitucional y no se hace necesaria la reiteración de la irretroactividad.

Sin embargo, en razón de lo anterior, los integrantes de esta Comisión Dictaminadora aprecian la consideración y el interés de la iniciativa para establecer de manera expresa la irretroactividad de la reforma a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, con el propósito de darle certeza a los sujetos de la Ley y su contenido no se preste a interpretaciones diversas que no coinciden con el espíritu original de la reforma y que tiene como fin último, mantener finanzas públicas sanas, que sean capaces de prever distorsiones presupuestales en el futuro en detrimento de la prestación de bienes y servicios públicos para la población y, como ya se refirió a crear condiciones de equidad para las personas trabajadoras del servicio público en el estado de Morelos.

Tras el análisis realizado en párrafos anteriores esta Comisión Dictaminadora determina la procedencia en lo general y en lo particular, por tratarse de un solo artículo, de la iniciativa de la Gobernadora Margarita González Saravia Calderón que quienes integramos de esta Comisión analizamos, valoramos y consideramos viables jurídica y presupuestalmente para

PROYECTO

> adicionar en la segunda disposición transitoria del Decreto Novecientos Noventa y Siete, de manera expresa, la sujeción al principio de irretroactividad de la ley. […]

57. De lo anterior se advierte que la última reforma a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos antes referida, tuvo por objeto según las motivaciones expresadas, delimitar el ámbito de aplicación de su régimen prestacional, evitar la duplicidad de beneficios derivada de la coexistencia de esquemas federales y estatales, así como garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, incorporando además una precisión expresa sobre su aplicación temporal, para salvaguardar el principio de irretroactividad. Con base en estos elementos, corresponde ahora analizar la naturaleza jurídica de los convenios de colaboración y su incidencia en la delimitación de los derechos laborales previstos en la normativa estatal.

VII.2. CONSIDERACIONES SOBRE LA NATURALEZA DE LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN QUE LA FEDERACIÓN SUSCRIBE CON LAS ENTIDADES FEDERATIVA PARA ESTABLECER PRESTACIONES ESPECÍFICAS Y SUSTENTADAS EN NORMATIVIDAD FEDERAL O COLECTIVA.

58. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce que México es una república compuesta por entidades “libres y soberanas,”[16] en lo que concierne a su régimen interior. Cada Estado organiza su administración según su normativa local, y las facultades no otorgadas expresamente a la Federación se entienden reservadas a las entidades federativas. No obstante, su autonomía dentro del pacto federal se encuentra delimitada por lo dispuesto en la propia Constitución Federal.

[16] **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

PROYECTO

59. Las funciones administrativas, los servicios públicos y los mecanismos administrativos empleados para garantizar derechos, generan interdependencia entre los distintos órdenes de gobierno, de modo que el ejercicio aislado de las funciones administrativas dificulta su eficacia. En ese escenario, la actuación conjunta no es una opción contingente sino una necesidad inherente a los sistemas federales, en tanto permite armonizar la autonomía de las entidades federativas con la satisfacción de las funciones públicas.

60. En ese sentido, los convenios administrativos se orientan a la satisfacción del interés público[17], De ahí que el convenio se erige como un instrumento jurídico de primer orden en la planeación regional y nacional, al hacer posible la articulación entre objetivos públicos y los medios financieros y administrativos necesarios para su cumplimiento[18].

61. El tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres se publicó una reforma al artículo 115 constitucional, en la fracción X[19], se dispuso que la Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán asumir el ejercicio de sus funciones, la ejecución u operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando esto se haga necesario.

PROYECTO

---

[17] Ismael Cortés Moreno, "¿Qué son los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal? ¿Ventajas u obstáculo para las haciendas locales?", *Revista de Derecho de la Empresa* 1, no. 10 (2015): 96, https://rde.upaep.mx/index.php/rde/issue/view/10

[18] José García Sánchez, "Naturaleza de los Convenios Únicos de Coordinación," *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, s.f., 96, http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/1/cod/cod9.pdf

[19] Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:
(...)
X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

62. En la discusión legislativa que dio pie al diseño de esa fracción se expuso que era pertinente homologar a nivel constitucional la celebración de convenios que se venía llevando a cabo entre la Federación y los Estados, pues dichas acciones habían traído resultados positivos y fortalecido el federalismo mexicano y el desarrollo integral. De ello se desprende que el Constituyente consideró que el trabajo conjunto entre distintos órdenes de gobierno es fundamental para lograr los objetivos que marca el interés público[20]. Actualmente este espíritu se refleja en el artículo 116, fracción VII constitucional[21], que en términos similares prevé la posibilidad de que la Federación y los Estados celebren convenios para la atención de funciones[22].

63. En ese sentido, los acuerdos de voluntades entre los distintos órdenes de gobierno han adoptado modalidades, siendo relevantes para efectos de este análisis, los acuerdos de coordinación y colaboración. Si bien la finalidad de ambos consiste en articular la ejecución de obligaciones

PROYECTO

---

[20] México, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4ª ed. (México: Cámara de Diputados, 1994), 345–346, citado en Ismael Cortés Moreno, "¿Qué son los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal? ¿Ventajas u obstáculo para las haciendas locales?", *Revista de Derecho de la Empresa*, no. 10 (2015): 98-100

[21] **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

(...)

VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

[22] Diario Oficial de la Federación. "Documento publicado el 6 de diciembre de 1976". Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. 6 de diciembre de 1976. https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4857929&fecha=06/12/1976&cod_diario=208720

inherentes a cada orden de gobierno, es pertinente delimitar conceptualmente, a cada uno, para evitar confusiones en su abordaje.

64. Convenios de coordinación: El seis de diciembre de mil novecientos setenta y seis se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *"Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común"*. Este es el primer antecedente de la celebración de este tipo de acuerdos[23].

65. En dicho acuerdo se previó que en materias que son competencia concurrente entre los Estados y la Federación y en aquellas que son de interés común las secretarías de Estado y las demás dependencias federales **debían normar su actuación de conformidad con los términos concentrados en dichos convenios. Asimismo, los secretarios de Estado quedaban vinculados a dar su opinión al Presidente de la República sobre la coordinación que se encomienda a los gobernadores sobre los programas de desarrollo que se les hubieran encomendado[24].**

PROYECTO

[23] Ismael Cortés Moreno, "¿Qué son los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal? ¿Ventajas u obstáculo para las haciendas locales?", *Revista de Derecho de la Empresa*, no. 10 (2015): 98-100, disponible en https://rde.upaep.mx/index.php/rde/article/view/85/86 consigue los datos completos de la publicación

[24] **PRIMERO.** El Ejecutivo Federal celebrará convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquéllas de interés común, para lo cual las secretarías de Estado y las demás dependencias federales deberán normar su actuación de conformidad a los términos concertados en dichos convenios.

TERCERO. Los Secretarios de Estado que correspondan deberán recabar y evaluar, durante el curso de los primeros veinte días de cada mes, los datos de los programas específicos de desarrollo que hayan presentado los Gobiernos de los Estados, con el fin de que en dicho plazo, y oyendo los puntos de vista de los gobernadores, rindan un dictamen a la Secretaría de la Presidencia sobre su viabilidad, conveniencia y ubicación

66. Con ese antecedente, se advierte que la coordinación surge en una dinámica en la que el Ejecutivo Federal vigila y determina el cumplimiento de las gestiones encomendadas a las entidades federativas. Si bien estos órdenes de gobierno coadyuvan entre sí, subsiste un elemento de subordinación al rendir cuentas al Ejecutivo Federal[25]. Bajo ese contexto, la coordinación nace como un reparto de funciones consensuado, en el que las entidades deben actuar dentro del margen delimitado en el propio convenio y bajo la evaluación del gobierno federal.

67. El empleo de esta figura se ha relativizado, pues se ha utilizado en entornos en los que no necesariamente existe una estructura jerárquica. Sin embargo, si se atiende a su naturaleza, se advierte que supone la intervención de la Federación en la ejecución de servicios públicos, actividades de recaudación o programas de desarrollo junto con una entidad local, conservando aquélla facultades de dirección o evaluación. En ese contexto, pueden distinguirse los elementos que la identifican siguientes:

a) Las condiciones de las gestiones a realizar de manera coordinada se encuentran previamente definidas en el instrumento.

PROYECTO

---

en el contexto de las prioridades nacionales, así como sobre los requerimientos de fondos correspondientes con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.

CUARTO. Los Secretarios de Estado que correspondan deberán dar oportunamente su opinión al Presidente de la República sobre la coordinación que se demande a gobernadores de los estados, de los programas específicos de desarrollo cuya ejecución es responsabilidad del Gobierno Federal.

[25] Manuel Jiménez Dorantes, "Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano", en *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho administrativo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, 149 y ss., disponible en https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1594-estudios-en-homenaje-a-don-jorge-fernandez-ruiz-derecho-administrativo

b) Se celebran, por regla general, para el desarrollo de actividades vinculadas con competencias concurrentes.

c) Existe una jerarquía relativa entre las partes, en la medida en que la Federación mantiene facultades de decisión o supervisión.

68. Actualmente, los convenios de coordinación son de relevancia para incentivar el desarrollo nacional y regional. La facultad del Poder Ejecutivo para celebrar estos instrumentos con los gobiernos estatales y, en su caso, con la participación de los municipios, está prevista en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal[26]. Por su parte, el artículo 22 de la Ley de Planeación establece que el Ejecutivo Federal puede convenir con los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas la coordinación necesaria para que éstos participen en la planeación nacional del desarrollo, coadyuven en el ámbito de sus respectivas competencias a la consecución de sus objetivos y para que las acciones a realizar por dichas instancias se planeen de manera conjunta. **Asimismo, en los casos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios y las demarcaciones territoriales[27].**

69. Además, se prevé que, en la celebración de los convenios de coordinación, el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la Administración Pública centralizada que actúen en las entidades

[26] **ARTICULO 22.-** El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

[27] **Artículo 33.-** El Ejecutivo Federal podrá convenir con los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que éstos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas competencias, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por dichas instancias se planeen de manera conjunta. En los casos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios y demarcaciones territoriales.

PROYECTO

federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades[28]. Lo que refleja que la intervención del Poder Ejecutivo se vincula tanto con una planeación central para la realización de los fines que atañen al desarrollo nacional y a su vez participa a nivel local atendiendo a los objetivos de desarrollo regional.

70. De lo anterior se advierte que, si bien los elementos descritos encuentran sustento en la Ley de Planeación, particularmente, en las disposiciones que regulan la participación coordinada de los distintos órdenes de gobierno, lo cierto es que también permiten advertir la naturaleza propia de los convenios de coordinación. Ello es así porque la Planeación Democrática encauza la actuación del Estado hacia la consecución de los fines constitucionalmente tutelados, tales como el desarrollo integral, la igualdad, la protección de derechos humanos y el fortalecimiento del pacto federal.

71. Esta caracterización resulta relevante para distinguirlos de otras figuras afines, en particular de los convenios de colaboración, cuya finalidad y estructura responden a una lógica diversa. En efecto, mientras en la coordinación puede subsistir una intervención directiva por parte de la Federación, en la colaboración ésta tiende a ser horizontal.

72. Bajo ese orden de ideas, los convenios de coordinación se insertan en este contexto como mecanismos jurídicos que hacen posible articular competencias y acciones para materializar dichos fines, lo que explica tanto la intervención directiva de la Federación como la necesidad de una actuación conjunta y estructurada entre los distintos órdenes de

[28] **Artículo 35.-** En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo, el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la Administración Pública centralizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades.

PROYECTO

gobierno, aspecto que resulta clave para distinguir esta figura de otras formas de concertación administrativa.

73. En suma, los convenios de coordinación constituyen un instrumento jurídico que permite articular la actuación de los distintos órdenes de gobierno en torno a objetivos comunes de desarrollo, mediante la definición previa de funciones, procedimientos y responsabilidades. Desde su origen, responden a una lógica en la que la Federación conserva facultades de dirección y evaluación. No obstante, su empleo se ha desplazado a esquemas más flexibles de cooperación.

74. **Convenios de colaboración.** En la colaboración administrativa, no se imponen obligaciones a las entidades federativas atendiendo a una estructura vertical, sino con el apoyo que deben prestarse las autoridades federales y locales para el mejor desarrollo de sus funciones[29].

75. En este contexto, los convenios de colaboración se insertan directamente en la lógica del federalismo cooperativo[30], en tanto constituyen instrumentos jurídicos que permiten articular la intervención conjunta de los distintos órdenes de gobierno sin alterar la distribución constitucional de competencias. A través de tales convenios, Federación, entidades federativas y municipios pueden sumar esfuerzos para atender materias que, por su naturaleza, requieren una acción coordinada. De esta forma, estos convenios no sólo facilitan la ejecución de políticas públicas, sino que también materializan la interdependencia propia del sistema

PROYECTO

[29] "DISTRITO FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 229, INCISO H), Y 236 DE SU CÓDIGO ELECTORAL, QUE OTORGAN ATRIBUCIONES AL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL PARA QUE REQUIERA EL AUXILIO DE LAS AUTORIDADES FEDERALES O LOCALES EN LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL, NO IMPONEN CARGAS U OBLIGACIONES A DICHAS AUTORIDADES, POR LO QUE NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 122 CONSTITUCIONAL." [Novena Época, Jurisprudencia número P./J. 70/99, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, agosto de 1999, página 557. Registro digital: 193473.]

[30] Rosa María Ávila Fernández, "Hacia un nuevo federalismo: el federalismo cooperativo y las leyes marco", en *Hacia un nuevo federalismo. El federalismo cooperativo y las leyes marco*, México, pp. 649

federal[31], al permitir que diversas autoridades participen en la consecución de fines comunes desde sus respectivos ámbitos competenciales, sin que ello implique una relación de subordinación.

76. Como se ha advertido, estos convenios también están orientados a la satisfacción del interés general, pues existen problemáticas que no pueden ser tratadas a nivel local, sino que requieren de uniformidad y no desde una lógica centralizadora, sino participativa[32]. Uno de los casos en los que la norma ha adoptado esta estructura de participación son los convenios de colaboración en materia fiscal.

77. En la Ley de Coordinación Fiscal se prevé que su objetivo es articular de manera integral la relación fiscal entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, a través de un sistema de coordinación que permita, en primer lugar, definir y distribuir la participación que corresponde a cada uno en los ingresos federales a través de convenios celebrados entre esas entidades[33].

78. A partir de ello, la ley no sólo regula la asignación de recursos, sino que también establece reglas de colaboración administrativa entre las

[31] Ávila Fernández, "Federalismo cooperativo…", 653
[32] Ídem.
[33] **ARTICULO 10.-** Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.
Cuando en esta Ley se utilicen los términos entidades federativas o entidades, éstos se referirán a los Estados y al Distrito Federal.
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.
La información financiera que generen las entidades federativas y los municipios, relativa a la coordinación fiscal, se deberá regir por los principios de transparencia y de contabilidad gubernamental, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

PROYECTO

autoridades fiscales, crea los órganos encargados de la coordinación fiscal y fija las bases para su funcionamiento. Asimismo, prevé que dicha coordinación opere mediante la **adhesión voluntaria**[34] de las entidades al sistema, lo que les permite participar en la recaudación federal bajo esquemas previamente definidos, y exige que toda la información generada en este ámbito se rija por principios de transparencia y contabilidad gubernamental, lo que asegura control y rendición de cuentas dentro del sistema.

79. En concordancia con lo anterior, el artículo 8 de la Ley de Coordinación Fiscal confirma que este modelo se estructura sobre una lógica de colaboración, al disponer que la Federación, las entidades federativas y los municipios se sujetarán al resultado de la determinación y pago de créditos fiscales derivados de ingresos federales, así como a los incentivos previstos en los convenios de colaboración administrativa.

80. De este modo, los efectos económicos del sistema, como las participaciones e incentivos, dependen de la intervención conjunta de las autoridades fiscales, lo que evidencia un esquema de corresponsabilidad en el ejercicio de funciones. Así, la norma evidencia que la coordinación fiscal no implica subordinación, sino una articulación funcional de

PROYECTO

---

[34] (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 2000)
ARTICULO 10.- Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de la Entidad de que se trate, ordenarán la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual la Entidad se adhiera; del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura de la Entidad por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar. La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.
Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 50. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.

competencias en la que los distintos órdenes de gobierno participan en la gestión de los ingresos públicos bajo parámetros comunes.

81. En esa misma lógica de articulación funcional entre órdenes de gobierno, los convenios administrativos no sólo pueden distribuir competencias o responsabilidades financieras, sino también prever mecanismos específicos para la continuidad de las relaciones laborales vinculadas a los servicios públicos cuya ejecución se comparte o transfiere. Ello resulta relevante en aquellos casos en los que la prestación de un servicio público se descentraliza o pasa a ser operada por una entidad diversa, pues el convenio correspondiente puede establecer las reglas aplicables para preservar la estabilidad de las condiciones de trabajo y delimitar el régimen jurídico que continuará rigiendo al personal involucrado.

82. También debe tomarse en consideración que dichos convenios pueden remitirse expresamente a normativa federal o a instrumentos colectivos para regular aspectos específicos de las relaciones laborales. Así, es posible establecer que determinadas prestaciones o condiciones de trabajo se rijan conforme a normas federales, contratos colectivos de trabajo o condiciones generales de trabajo.

83. A manera de ejemplo se puede pactar la transferencia de personas trabajadoras de una relación laboral con una institución federal a una local, y especificar que dichas personas trabajadoras continúan rigiendo sus relaciones laborales conforme a un instrumento colectivo preexistente, ya sea mediante la conservación expresa de las condiciones laborales aplicables o a través del reconocimiento integral de los derechos adquiridos por las personas trabajadoras.

84. Este tipo de convenios permiten articular la continuidad del servicio público con la estabilidad de las relaciones de trabajo. En esa lógica, los

PROYECTO

convenios pueden disponer que las relaciones laborales continúen desarrollándose conforme a las condiciones generales de trabajo, reglamentos o instrumentos colectivos que venían regulando al personal antes de la reorganización administrativa. Ello responde a la necesidad de preservar la continuidad de los vínculos laborales y evitar que los procesos de descentralización o transferencia administrativa se traduzcan, por sí mismos, en una afectación a los derechos colectivos de las personas trabajadoras.

85. Asimismo, estos instrumentos pueden reconocer la permanencia de la representación sindical y de la titularidad colectiva previamente existente, de manera que la reorganización institucional no implique una sustitución automática de los mecanismos de representación colectiva. Bajo esta estructura, el sindicato conserva su función como sujeto colectivo de interlocución y defensa de los intereses laborales, mientras que la entidad receptora del servicio asume las obligaciones derivadas de las relaciones jurídicas previamente constituidas.

86. En suma, los convenios de colaboración operan bajo un esquema horizontal de corresponsabilidad, mientras que los de coordinación pueden implicar una intervención directiva; sin embargo, ambas figuras tienen en común permitir la articulación de competencias y la actuación conjunta del Estado para la consecución de fines de interés general.

VII.3. CONSIDERACIONES SOBRE CONVENIOS DE SEGURIDAD SOCIAL CELEBRADOS POR EL IMSS e ISSSTE QUE SE SUSCRIBEN CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

87. Ahora bien, esta articulación adquiere especial relevancia en materia de seguridad social, en tanto la garantía de este derecho requiere no sólo de disposiciones que sean tutelares de las personas aseguradas y beneficiarias, sino de mecanismos institucionales que permitan su implementación efectiva. En ese contexto, los convenios de colaboración

PROYECTO

> se constituyen como instrumentos jurídicos que permiten al ISSSTE y al IMSS con las entidades federativas organizar la prestación de servicios, armonizar sus sistemas y asegurar la cobertura, sin que ello implique la transferencia de la responsabilidad originaria de garantizar la seguridad social.

88. En efecto, los límites constitucionales que delinean el contenido de los convenios de colaboración tienen sustento en lo disposiciones constitucionales, tales como el artículo 40, en el que se reconoce que las entidades federativas son libres y soberanas en su régimen interior, el artículo 124[35], en el que se reservan a los Estados las facultades no conferidas a la Federación y el artículo 117 en el que se establecen prohibiciones a dichas entidades para garantizar que su autonomía se ejerza en el ámbito del pacto federal[36],

89. Por cuanto hace a la libertad configurativa, ésta se reconoce expresamente en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, del que se desprende que las relaciones de trabajo entre los estados y sus personas trabajadoras se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

90. En ese sentido, este Alto Tribunal ha sostenido que la voluntad del Constituyente consistió en otorgar flexibilidad a las entidades federativas para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada Estado y Municipio.

---

[35] **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

[36] **Artículo 117.** Los Estados no pueden, en ningún caso:

(….)

PROYECTO

Además, de la interpretación gramatical del referido precepto se advierte que el concepto "Estado" se utiliza como sinónimo de Estado federado como orden jurídico, lo que comprende a los poderes locales, organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en ello, las entidades federativas cuentan con potestad constitucional para regular las relaciones laborales de dichos entes y las personas trabajadoras conforme a los apartados A o B del artículo 123 constitucional, incluso de manera mixta, sin que deban sujetarse exclusivamente a alguno de aquellos[37].

91. En efecto, en materia laboral y de seguridad social, los Estados pueden regular las relaciones con las personas trabajadoras e implementar sus propios sistemas de pensiones siempre y cuando se cumpla con las bases mínimas previstas en el artículo 123 constitucional. Estas bases constituyen un piso constitucional que los sistemas locales deben respetar, particularmente la cobertura total de los riesgos dispuestos en ese numeral. Lo anterior, en virtud de que la seguridad social es un derecho humano que requiere de máximo cuidado por parte de sus garantes.

92. En ese sentido, aunque las entidades federativas sean autónomas para diseñar su régimen de seguridad social, no pueden reducir las prestaciones mínimas previstas en el artículo 123 constitucional, ni establecer condiciones que priven a las personas trabajadoras de las entidades de recibirlas.

PROYECTO

[37] "ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (*)]." [Décima Época, Tesis aislada número 2a. XXXIII/2016 (10a.), Segunda Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 31, junio de 2016, Tomo II, página 1210. Registro digital: 2011895.]

93. Este Alto Tribunal ya se ha pronunciado en el sentido que el diseño del sistema de pensiones de las entidades federativas, no las obliga a que exista un instituto que administre las prestaciones de seguridad social, pueden existir vías para garantizar estas prestaciones, tales como convenios de coordinación o colaboración con la Federación[38].

94. En materia de seguridad social estos convenios adquieren relevancia particular. Lo anterior, en virtud de que la Constitución obliga a las entidades federativas a garantizar una cobertura que cuando menos contemple las prestaciones previstas en el artículo 123 constitucional. A través de dichos instrumentos, las entidades pueden armonizar sus sistemas con la Federación, compartir recursos y brindar prestaciones a las personas trabajadoras que prestan sus servicios a la entidad.

95. Los Institutos de seguridad social federales prevén la posibilidad de que las entidades federativas incorporen a sus personas trabajadoras para que puedan gozar de la cobertura que éstos ofrecen. En efecto, en el artículo 13, fracción V, penúltimo y último párrafos[39] de la Ley del Seguro

PROYECTO

---

[38] Acción de Inconstitucionalidad 138/2015, fallada el veintitrés de febrero de dos mil diecisiete. En relación con la invalidez del precepto impugnado Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de las consideraciones de razonabilidad, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del artículo 133, párrafo segundo, de la Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro.

[39] Artículo 13. Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:
(…)
V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.
Mediante convenio con el Instituto se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo.
Dichos convenios deberán sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal.

Social, se prevé que las personas trabajadoras al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que no se encuentren comprendidos en otros regímenes de seguridad social, pueden ser **incorporados voluntariamente al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social,** mediante la celebración de convenios. Dichos instrumentos permiten establecer las modalidades y fechas de incorporación sujetándose a la regulación que emita el Ejecutivo Federal.

96. En relación con las facultades y atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el artículo y 251, fracciones I, XXII, XXXI, XXXII, XXXIII[40] de la Ley del Seguro Social se reconoce expresamente la facultad del Instituto para celebrar convenios de coordinación y colaboración con los distintos órdenes de gobierno, a fin de intercambiar información, prestar servicios, coordinar acciones en materia de salud y seguridad social, y

[40] Artículo 251. El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:
(...)
(REFORMADA, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2001)
I. Administrar los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia, adicionales y otros, así como prestar los servicios de beneficio colectivo que señala esta Ley;
(REFORMADA, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2001)
XXIII. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, entidades federativas, municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como de colaboración con el sector social y privado, para el intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos, en los términos previstos en esta Ley;
ADICIONADA, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2001)
XXXI. Celebrar convenios con entidades o instituciones extranjeras para la asistencia técnica, intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos y la atención de derechohabientes, bajo el principio de reciprocidad, con las restricciones pactadas en los convenios que al efecto se suscriban, los cuales invariablemente tendrán una cláusula de confidencialidad y no difusión;
XXXII. Celebrar convenios de cooperación e intercambio en materia de medicina preventiva, atención médica, manejo y atención hospitalaria y rehabilitación de cualquier nivel con otras instituciones de seguridad social o de salud de los sectores públicos federal, estatal o municipal o del sector social;
(ADICIONADA, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2001)
XXXIII. Celebrar convenios de reconocimiento de adeudos y facilidades de pago, relativos a cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, actualización, recargos y multas; aprobar el cambio de garantía de dichos convenios, y la cancelación, de conformidad con las disposiciones aplicables, de créditos fiscales a favor del Instituto y a cargo de patrones no localizados o insolventes de acuerdo a los montos autorizados por el Consejo Técnico del Instituto;

PROYECTO

facilitar el cumplimiento de sus objetivos. En conjunto, estas disposiciones permiten articular la participación de las entidades federativas en el sistema federal de seguridad social, mediante esquemas de incorporación, cooperación y coordinación institucional.

97. Por su parte, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, permite que las entidades federativas incorporen a sus personas trabajadoras a dicho instituto mediante convenios[41]. Ello se ve reflejado en el artículo 204[42] de la Ley del Instituto

---

[41] Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará a las Dependencias, Entidades, Trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes,
(…)
VIII. Los gobiernos de las demás Entidades Federativas de la República, los poderes legislativos y judiciales locales, las administraciones públicas municipales, y sus Trabajadores, en aquellos casos en que celebren convenios con el Instituto en los términos de esta Ley.

[42] **Artículo 204.** El Instituto podrá celebrar convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas o de los municipios y sus Dependencias y Entidades, a fin de que sus Trabajadores y Familiares Derechohabientes reciban los seguros, prestaciones y servicios del régimen obligatorio de esta Ley. La incorporación deberá ser total y, en ningún caso, el Instituto podrá otorgar seguros, prestaciones o servicios que no estén previstos en el convenio correspondiente.
Las disposiciones a que deben sujetarse las Dependencias y Entidades previstas en la presente Ley también serán aplicables a las respectivas Dependencias y Entidades de las Entidades Federativas y municipios, en lo que sea conducente y en términos de los convenios referidos en el párrafo anterior que, al efecto, se celebren.
Para la celebración de estos convenios de incorporación, las Dependencias y Entidades de carácter local antes mencionadas, deberán garantizar incondicionalmente el pago de las Cuotas y Aportaciones y la suficiencia presupuestal necesaria y autorizar al Instituto a celebrar en cualquier momento las auditorías que sean necesarias para verificar dicha suficiencia presupuestal.
Asimismo, los convenios a que se refiere este artículo deberán sujetarse al texto que apruebe la Junta Directiva del Instituto, el cual deberá contener el otorgamiento de la garantía incondicional de pago de las Cuotas y Aportaciones correspondientes, previéndose, en su caso, la afectación de sus participaciones y transferencias federales, en términos de las disposiciones federales y locales aplicables, para cubrir el adeudo, así como la forma en que se realizará la liquidación de los derechos de los Trabajadores a la terminación del convenio.
En caso de que las participaciones federales afectadas no fueren suficientes para cubrir el adeudo, el Instituto deberá requerir a las Entidades Federativas y municipios morosos y ejercer las vías legales procedentes para hacer efectivos los adeudos. En este caso, el Instituto hará públicos los adeudos en el periódico de mayor circulación en la localidad y en un periódico de circulación nacional.
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus atribuciones, llevará a cabo, cuando así proceda, la afectación de las participaciones y transferencias federales

PROYECTO

de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado cuando se prevé la facultad de dicha institución de celebrar convenios con los gobiernos locales, sus dependencias y entidades, a fin de que sus personas trabajadoras y familiares derechohabientes accedan a los seguros, prestaciones y servicios del régimen obligatorio. Dicha obligación es integral, sin que sea posible otorgar beneficios parciales o distintos a los expresamente pactados.

98. Además, en el artículo 205[43] de la Ley arriba citada se establecen condiciones estrictas para la celebración de estos convenios, entre las que destaca: la obligación de garantizar de manera incondicional el pago de cuotas y aportaciones. La acreditación de suficiencia presupuestal, y la posibilidad de que el Instituto practique auditorías para verificar dicha capacidad financiera. Incluso se prevé la afectación de participaciones y

---

en el supuesto a que se refiere el presente artículo. A efecto de lo anterior, los convenios de incorporación deberán contar con la previa opinión de dicha Secretaría.

[43] **Artículo 205.** Los convenios de incorporación deberán prever que los seguros, servicios y prestaciones que se proporcionen a los Trabajadores incorporados al Instituto por virtud del convenio sean iguales a los que se brindan a los Trabajadores incorporados en términos de lo previsto en el artículo 1o. de esta Ley.

A tal efecto, a los Trabajadores incorporados les será aplicable el Sueldo Básico calculándose sus años de cotización a partir de la celebración del convenio, salvo en el caso previsto en el párrafo siguiente.

En los convenios de incorporación que incluyan reconocimiento de antigüedad deberán pagarse o garantizarse previamente las Reservas que resulten de los estudios actuariales para el puntual cumplimiento de los seguros, prestaciones y servicios que señala esta Ley y realizarse las Aportaciones necesarias a las Cuentas Individuales de los Trabajadores incorporados para que su saldo sea equivalente a la antigüedad que se les pretenda reconocer.

Igualmente, en los casos de sustitución de régimen de seguridad social, las Reservas constituidas deberán transferirse en favor del Instituto en la forma y términos en que se convenga.

Los gobiernos de las Entidades Federativas, los municipios, sus Dependencias y Entidades, así como sus Trabajadores que se incorporen voluntariamente al régimen de esta Ley, cubrirán las Cuotas y Aportaciones para los seguros, prestaciones y servicios que resulten de los estudios actuariales correspondientes que para cada caso realice el Instituto, que en ningún caso podrán ser menores a las que se prevén en esta Ley para los respectivos seguros.

En los convenios de incorporación se deberá garantizar que las Dependencias y Entidades incorporadas cuenten con la infraestructura tecnológica necesaria para la administración y el intercambio automatizado de la información que le requiera el Instituto.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo será causa de responsabilidad en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

PROYECTO

trasferencias federales como mecanismo de garantía para cubrir adeudos, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

99. Por otra parte, la normativa exige que las personas trabajadoras incorporadas reciban condiciones equivalentes a las de las personas trabajadoras originalmente afiliadas al Instituto, tanto en seguros como en prestaciones, asegurando un trato igualitario dentro del sistema. De igual forma, se requiere que las entidades incorporadas cuenten con infraestructura tecnológica suficiente para la administración y el intercambio de información, y se establece que el incumplimiento de estas obligaciones puede generar responsabilidades administrativas.

100. Adicionalmente, el artículo 167 de la Ley en cita[44] prevé la posibilidad de celebrar convenios de coordinación y colaboración con autoridades federales, entidades federativas y municipios, según corresponda, a fin de lograr el mejor cumplimiento de los fines del Instituto. Con ello, se confirma que estos instrumentos no sólo tienen una función operativa, sino que constituyen mecanismos jurídicos para articular la participación de los distintos órdenes de gobierno a fin de optimizar las posibilidades de garantizar el derecho a la seguridad social de manera efectiva.

PROYECTO

[44] **Artículo 167.** El Instituto administrará el Fondo de la Vivienda que se integre con las Aportaciones que las Dependencias y Entidades realicen a favor de los Trabajadores.
El Instituto contará con una Comisión Ejecutiva, que coadyuvará en la administración del Fondo de la Vivienda de acuerdo con el reglamento que emita la Junta Directiva.
(REFORMADO, D.O.F. 16 DE DICIEMBRE DE 2020)
El Fondo de la Vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los Trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, así como recibir directamente y sin intermediarios el crédito mencionado. Estos préstamos se harán hasta por dos ocasiones, una vez que el primer crédito se encuentre totalmente liquidado.
El Instituto podrá celebrar convenios de coordinación y colaboración con las autoridades federales, Entidades Federativas y municipios, según corresponda, para el mejor cumplimiento del objeto del Fondo de la Vivienda. Asimismo, para el ejercicio de las funciones del Fondo de la Vivienda se podrá contratar cualquier tipo de servicios.

101. En suma, este Alto Tribunal advierte que el diseño constitucional del federalismo mexicano permite a las entidades federativas conservar un margen para organizar sus sistemas de seguridad social; no obstante, dicha libertad se encuentra condicionada a las prestaciones mínimas previstas en el artículo 123 constitucional. En ese contexto, los convenios de colaboración con la Federación no implican una cesión de obligaciones o funciones, sino que se trata de instrumentos jurídicos que permiten a las entidades federativas cumplir con la cobertura de seguridad social mediante esquemas de concertación institucional.

102. En ese sentido, este Alto Tribunal ha estimado en relación con este tipo de convenios que la existencia de estos mecanismos de incorporación de personas trabajadoras a sistemas de seguridad social, no libera a las entidades públicas de la obligación de garantizar ese derecho. Así se deprende de la tesis de rubro: *"DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL. LOS MUNICIPIOS Y ORGANISMOS MUNICIPALES DEBEN DEMOSTRAR LA INSCRIPCIÓN DE SUS TRABAJADORES EN ALGÚN RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL"*[45] en la que se precisa que aun cuando la incorporación, pueda darse por convenios, las personas trabajadoras deben quedar protegidos de manera efectiva.

103. En esa misma línea, en la jurisprudencia, de rubro: *"INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. INSCRIPCIÓN DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES*[46]*"*, se precisa que la incorporación al régimen obligatorio de ISSSTE, en efecto, requiere de la celebración del convenio, lo que confirma que este tipo de instrumentos son la vía para hacer operativa la cobertura, pero no para trasladar la responsabilidad de la institución a la que las personas trabajadoras gubernamentales prestarán sus servicios. En conjunto, ambos criterios

[45] [Décima Época, Tesis 2a. LI/2019 (10a.), Segunda Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 69, agosto de 2019, Tomo III, página 2642. Registro digital: 2020457.]
[46] [Novena Época, Jurisprudencia 2a./J. 100/2011, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 583. Registro digital: 161599.]

PROYECTO

> muestran que los convenios funcionan como mecanismos de coordinación, sin relevar a las entidades federativas de asegurar, financiar y sostener la seguridad social de sus personas trabajadoras.

104. Conforme a esa lógica, dichos convenios también generan obligaciones concretas para las entidades federativas que los suscriben. En particular, implican el deber de cubrir las cuotas y aportaciones correspondientes, remitir la información necesaria para la operación de los sistemas, e incluso garantizar la suficiencia presupuestal o patrimonial que permita sostener las prestaciones pactadas.

105. Bajo esas circunstancias, la incorporación a los regímenes federales no releva a las entidades federativas de su obligación de proporcionar seguridad social a sus personas trabajadoras, sino que configura una modalidad jurídica mediante la cual los institutos de seguridad social federales asumen la prestación de los servicios o funciones convenidas, bajo la premisa de que las entidades federativas continúan siendo responsables de asegurar su financiamiento y viabilidad, en los términos en que se acuerden en los convenios de colaboración que suscriban la Federación y las entidades federativas.

106. Puede concluirse entonces, que la Constitución no impone a las entidades federativas la adopción de un tipo específico de convenio, sino que, en ejercicio de su libertad configurativa, pueden optar por esquemas de coordinación o de colaboración, según los objetivos que pretendan alcanzar, siempre que se garantice el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social.

107. En los convenios de coordinación puede subsistir una intervención directiva del Ejecutivo Federal en la planeación y ejecución de las acciones, mientras que en los de colaboración la organización de los fines

PROYECTO

se articula de manera horizontal entre los distintos órdenes de gobierno. En cualquier caso, ambos instrumentos, cuando así proceda por la naturaleza de su objeto, deben hacer efectiva la garantía de la seguridad social, sin relevar a las entidades federativas o a la Federación según se acuerde, de la responsabilidad de asegurar su cumplimiento.

108. En efecto, las entidades federativas son titulares de la obligación de garantizar la seguridad social de sus personas trabajadoras; sin embargo, pueden optar por celebrar convenios con la Federación como un medio para cumplir con ese mandato constitucional. A través de dichos instrumentos, y mediante el pacto de las aportaciones correspondientes y el cumplimiento de las obligaciones pactadas convencionalmente, es posible articular la prestación de servicios y asegurar la cobertura de los riesgos, sin que ello implique la transferencia de la responsabilidad originaria que recae en las propias entidades.

109. En ese sentido, los convenios de coordinación y colaboración en materia de seguridad social pueden ser celebrarse por las entidades federativas en ejercicio de su libertad de auto organizativa, siempre que respeten las bases mínimas previstas en el artículo 123 constitucional. Por ello, dichos instrumentos constituyen mecanismos legítimos de articulación entre órdenes de gobierno que permiten distribuir cargas financieras y operativas, sin que ello implique una renuncia a las obligaciones estatales, sino una forma de cumplimiento a través de esquemas institucionalmente coordinados.

110. En esa misma lógica, dichos convenios de coordinación o colaboración pueden prever la continuidad de los instrumentos colectivos que regulan las relaciones laborales, así como el reconocimiento de representación sindical contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. De modo, que se asegure la estabilidad en las relaciones colectivas y continuidad en la prestación del servicio público.

PROYECTO

VII.4 PARÁMETROS DE LOS DERECHOS A LA IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y DE IRRETROACTIVIDAD EN PERJUICIO

111. En los conceptos de invalidez se aduce que la distinción por "fuente de financiamiento", segrega a las personas trabajadoras en igual subordinación, sin que para ello exista una base objetiva y razonable.

112. La Comisión demandante sostiene que los preceptos impugnados son contrarios a los principios de igualdad y no discriminación porque excluyen del aguinaldo local de noventa días, así como de los beneficios de la pensión estatal; a las personas trabajadoras al servicio del estado y municipios de Morelos, a partir de la "fuente del presupuesto" de sus salarios —un criterio meramente contable y administrativo— cuando la verdadera naturaleza de la relación laboral se determina por la subordinación.

113. Agrega la accionante que esa distinción crea una categoría de personas trabajadoras "de segunda" que presta el mismo trabajo en las mismas condiciones, pero recibe prestaciones distintas; además la medida no supera el *test* de proporcionalidad (carece de fin constitucional válido, no es idónea ni necesaria y es desproporcionada), por lo que constituye una exclusión normativa arbitraria y regresiva incompatible con el mandato constitucional de igualdad.

114. Respecto al derecho a la seguridad social, la Comisión accionante argumenta que las reformas vulneran la previsión social y las bases mínimas constitucionales (art. 123) y estándares internacionales al condicionar derechos como jubilación, cómputo de antigüedad y monto de prestaciones al origen del presupuesto. Sostiene que se evade con las obligaciones patronales delegándolas a un convenio federal menos benéfico, con lo que existe regresión de derechos; viola la progresividad

PROYECTO

aunado a que subordina las obligaciones estatales a un convenio de federal de menor jerarquía que no puede suprimir derechos reconocidos por la ley local ni por la Constitución.

115. A fin de examinar tales planteamientos, se establecerá el contenido de los parámetros de regularidad constitucional y convencional que servirán para formular los pronunciamientos correspondientes.

A) PARÁMETRO DEL DERECHO A LA IGUALDAD

116. El principio de igualdad está contenido en el primer párrafo del artículo 1° constitucional[47], que establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

117. En tanto, en el último párrafo del referido artículo se contiene el principio de no discriminación, en virtud del cual se prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

118. En el Sistema Interamericano, el derecho de igualdad se prevé en los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

> **Artículo 1.** Obligación de Respetar los Derechos

[47] Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. [...] Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

PROYECTO

> **1.** Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
>
> **Artículo 24.** Igualdad ante la Ley
>
> Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

119. Al respecto, la Corte Interamericana ha precisado que el artículo 1.1 de la convención, contiene el "principio general de no discriminación", el cual implica que los Estados parte deben respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos sin discriminación alguna y que todo tratamiento que pueda ser considerado como discriminatorio es, *per se*, incompatible con ésta.

120. En tanto, dicho órgano internacional ha señalado que el artículo 24 de la propia Convención consagra el principio de igualdad ante la ley[48].

121. A partir del análisis de ambas disposiciones, la Corte interamericana concluyó que los Estados se han comprometido a no introducir en su ordenamiento jurídico situaciones discriminatorias referentes en la regulación en la Ley.

122. En una interpretación de ambos artículos, la Corte Interamericana estimó que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por

[48] Corte IDH. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 44.

PROYECTO

considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza. Esta postura la asumió la extinta Primera Sala de esta Suprema Corte en la jurisprudencia 1a./J. 49/2016 (10a.), de rubro: IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

123. De lo anterior se desprende que los principios de igualdad y no discriminación se encuentran estrechamente relacionados. Sin embargo, son autónomos, ya que no todo tratamiento desigual es discriminatorio. La autonomía de dichos principios reconoce a través de lo que la Suprema Corte ha precisado en diversos precedentes[49].

124. Con relación a lo anterior, el Tribunal Pleno ha sostenido que el principio de igualdad y no discriminación permea en todo el ordenamiento jurídico y que cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, *per se*, incompatible con ésta.[50] Precisión que es coincidente con lo que definió la Corte Interamericana en relación con el principio general de no discriminación.

125. Por cuanto hace al principio de igualdad, este Pleno lo ha definido[51] como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales; de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones

---

[49] Amparo en revisión 1043/2025, fallada el veintinueve de marzo de dos mil diecisiete, Amparo Directo en Revisión 1605/2020, fallado el trece de octubre de dos mil veintiuno, Acción de Inconstitucionalidad 120/2022, fallada el diez de junio de dos mil veinticinco.
[50] Ver acción de Inconstitucionalidad 8/2014, fallada el once de agosto de dos mil quince.
[51] Ver acción de inconstitucionalidad 2/2009 y su acumulada 3/2009, fallada el veintiséis de marzo de dos mil nueve.

PROYECTO

estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido.

126. También se sostuvo que el derecho fundamental a la igualdad instituido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no pretende generar una igualdad matemática y ciega ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Si bien el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del poder legislativo.

127. Además, la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad intrínseca, ya que es una relación que se da, al menos, entre dos personas, objetos o situaciones, y siempre es resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de "términos de comparación", los cuales, así como las características que los distinguen, dependen de la determinación por el sujeto que efectúa dicha comparación, según el punto de vista del escrutinio de igualdad.

128. Con la finalidad de clarificar mejor la distinción de principio, se retoman las consideraciones de la extinta Segunda Sala en el AR 405/2019, en las que se advierte que la autonomía entre los principios de igualdad y no discriminación implica, que no todas las personas deben ser tratadas igual, ya que lo que se requiere es que sean tratadas sin discriminación alguna.

129. En dicho precedente se precisó que el principio de igualdad tiene un carácter complejo, pues no postula la paridad absoluta entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato como criterio básico para la producción normativa.

PROYECTO

130. Asimismo, se identificó que del referido principio derivan dos obligaciones que vinculan específicamente al legislador. Por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual; y, por otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la Constitución y los principios que de aquella derivan lo impongan.

B) PARÁMETRO DEL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN

131. En estrecha relación con el parámetro que precede, se precisó que la no discriminación se enfoca en expulsar del sistema jurídico toda distinción de trato motivada, en específico, por las características propias de la persona que atenten contra su dignidad humana —género, edad, condición social, religión, discapacidad, entre otras— y que tenga por objeto anular o menoscabar sus derechos y libertades.

132. La finalidad del principio de igualdad en la ley radica en situar a los gobernados en posiciones tales que puedan acceder a los bienes y derechos protegidos constitucionalmente, lo que significa que el beneficio que uno obtenga lo deberá poder obtener cualquier otro en igualdad de circunstancias.

133. Se determinó que la igualdad implica que se debe tratar del mismo modo a quienes se encuentren en situaciones similares y de manera diferente a los sujetos que se ubiquen en una situación diversa. Esto conlleva la facultad del legislador para crear categorías o clasificaciones, sustentadas en bases objetivas, que legitimen un tratamiento distinto entre una y otra categoría, que pueden responder a finalidades económicas o sociales; pero nunca en supuestos donde la distinción devenga subjetiva, irrazonable o desproporcional.

PROYECTO

134. Se identificaron como rasgos esenciales del principio de igualdad, los siguientes:

●No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción a la garantía de igualdad, ésta sólo la produce aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carecen de una justificación objetiva y razonable.

- Dicha justificación debe fundarse en criterios objetivos y suficientemente razonables, **de acuerdo con los criterios o juicios de valor generalmente aceptados que podrán ser apreciados en la exposición de motivos o advertirse de la misma norma.**

- Por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente válida, no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable, además, que las consecuencias jurídicas que resultan de tal disposición sean adecuadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador, sean proporcionales.

135. Es importante destacar que este Tribunal Pleno[52] tomando en cuenta la noción del principio de igualdad, ha definido que cuando el principio de igualdad se materializa en el contenido o en la aplicación de la ley, se le denomina de igualdad ante la ley. En esta vertiente, implica un mandamiento al legislador de dar igual tratamiento a las personas en la distribución de los derechos.

136. Así, existe discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado.

[52] Ver Acción de inconstitucionalidad 61/2016, fallada el cuatro de abril de dos mil diecisiete.

PROYECTO

C) PARÁMETRO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

137. El artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal[53] faculta a las Legislaturas Estatales a expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus respectivas personas trabajadoras, siguiendo las bases dispuestas en el artículo 123 de la Ley Fundamental.

138. La extinta Segunda Sala de este Alto Tribunal estableció como criterio que esa facultad no constriñe a las legislaturas locales a reproducir las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, sino que cuentan con libertad de configuración, siempre que no contravengan las disposiciones constitucionales de protección al trabajo, de conformidad con la jurisprudencia 2a./J. 68/2013 (10a.), de rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES."[54],

PROYECTO

---

[53] Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. "Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:
"...
"VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

[54] Texto: "De los artículos 115, 116, fracción VI, 123, apartado B y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus diversos procesos de reforma, se concluye que el Constituyente dejó en manos del legislador estatal la creación de leyes de trabajo que regulen las relaciones laborales con los trabajadores al servicio de cada entidad federativa. En este sentido, no se obligó a los congresos locales a reproducir el contenido íntegro de las leyes reglamentarias de cada apartado del artículo 123 constitucional, pues de lo contrario, no se respetaría el Estado federado, sino que se impondría indiscriminadamente la aplicación de leyes federales bajo un inexistente concepto de 'ley estatal'. Consecuentemente, las legislaturas locales tienen libertad de configuración legislativa en lo que no contravenga las disposiciones constitucionales, sin que tengan la obligación de ajustar su legislación a las leyes federales reglamentarias del artículo 123 constitucional." Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 636. Registro digital: 2003792

139. Asimismo, al emitir la jurisprudencia 2a./J. 130/2016 (10a.),[55] la extinta Segunda Sala determinó que el mandato contenido en el artículo 116, fracción VI, constitucional incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus personas trabajadoras, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, **inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial.**

140. Sobre este particular, existe una base mínima contenida en el artículo 123, del apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuya fracción XI, inciso a), se establece lo siguiente:

PROYECTO

[55] Texto: "ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DESUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (*)]. La voluntad del Constituyente plasmada en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, consiste en otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Municipios, aunado a que, de su interpretación gramatical, se observa que se determinó que las relaciones de trabajo entre los "Estados y sus trabajadores" se rigieran por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, en el que se utiliza el concepto "Estado" como sinónimo de Estado federado como orden jurídico, lo que incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial." (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 1006. Registro digital: 2012980).

> "**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de **empleos** y la organización social de trabajo, conforme a la ley.
>
> "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:
>
> "…
>
> "B. Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:
>
> "…
>
> "XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:
>
> "a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte."

141. Del precepto constitucional transcrito se desprende que se instituyeron las bases mínimas de previsión social que aseguran en lo posible la tranquilidad y bienestar personal de las personas trabajadoras al servicio del Estado y de sus familiares. Y, para asegurar y garantizar ese bienestar, se previó a nivel constitucional su protección y de sus familiares en caso de invalidez, vejez y muerte.

142. En efecto, del proceso legislativo del cual derivó el apartado B del artículo 123 constitucional, en concreto en la iniciativa de reforma constitucional, a la cual se le dio lectura en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el siete de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, en la parte que interesa para resolver este asunto, puede consultarse lo siguiente:

> "La adición que se propone al Texto Constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar

PROYECTO

> personal, como los de sus familiares; jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el período de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia."

143. En el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Trabajo de esa Cámara, al cual se le dio lectura el diez de diciembre siguiente, en lo que interesa se dice:

> "**2.** Las comisiones dictaminadoras consideran absolutamente justificadas las adiciones al artículo 123, materia de la iniciativa. Siguiendo la tradición establecida por el Constituyente de 1917 y a fin de enriquecer las garantías sociales que nuestra Constitución consagra, se elevan a la categoría de norma constitucional disposiciones que tienden a garantizar el respeto de los derechos inherentes a los servidores del Estado, limitando el poder público en sus relaciones con ellos a procurar el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares y adoptar bases mínimas de seguridad social con el mismo propósito."

144. En el dictamen elaborado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al que se le dio lectura en la sesión ordinaria celebrada el veintidós de diciembre de mil novecientos cincuenta y nueve, entre otras cosas, se razonó lo siguiente:

> "Al efecto, el presidente de la República indica que ha sido de su preocupación mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado ha recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, que los

PROYECTO

trabajadores al servicio del Estado no habían disfrutado con plenitud de todas las garantías sociales consagradas en la Constitución General de la República para los trabajadores del campo y de la industria privada; que si bien es cierto que es de distinta naturaleza la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus patrones, respecto de los servicios públicos con el Estado, también lo es que el trabajo no constituye una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre y que la adición que propone el Texto Constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y consagra las bases mínimas de protección social que asegura, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de su familia...

"Es pues, de gran trascendencia la iniciativa que se nos presenta a estudio y consideramos que debe ser aprobada por esta asamblea. Pero estimamos que es indispensable dejar precisado, como lo hace el presidente en su exposición de motivos, que las adiciones y reformas que se proponen al artículo 123 se refieren a los trabajadores al servicio del Estado, dentro de cuya denominación de trabajadores se comprenden a todos los que tienen una designación legal como tales, cualquiera que sea la forma de ella, por lo que motiva que se hagan algunas modificaciones por estas comisiones unidas, al texto de la iniciativa presidencial, como a las llevadas a cabo por el Honorable Senado de la República.

"En la fracción XI, que trata de la seguridad social se usa en sus incisos b, d, e y f, el concepto "empleo público", que se presta a diversas interpretaciones, y, congruentes con la exposición de motivos de la iniciativa presidencial proponemos que se substituya ese concepto por el de "trabajadores"; en esas condiciones, queda claramente establecido que los beneficios a favor de los servidores públicos son para todos aquellos que se encuentren al servicio del Estado, operando dicha substitución en las fracciones que usan el término "empleados".

"Consecuentes con lo expresado en el párrafo anterior, no estimamos adecuado el empleo de la palabra "empleados"

PROYECTO

> que agregó al enunciado del apartado B, el Senado de la República, el cual seguramente lo incluyó por haberse usado ese vocablo en los incisos citados de la fracción XI de ese apartado de la iniciativa presidencial. Respetando, de consiguiente, el resto de la redacción propuesta por el Senado, deben quedar, en opinión de esa comisión redactados los enunciados que se mencionan de la siguiente manera...".

145. Así, del precepto constitucional preinserto y de la lectura del proceso legislativo del cual deriva, se puede concluir que se reconoce el derecho a la seguridad social y los principios de previsión social:

a) Se instituyeron no sólo las bases mínimas de seguridad social para las personas trabajadoras al servicio del Estado, sino también el principio de previsión social que obliga establecer un sistema íntegro que les otorgue tranquilidad y bienestar personal con su familia, ante los riesgos a los que se encuentran expuestos.

b) Se previó a nivel constitucional la protección para dichas personas trabajadoras y sus familiares en caso de invalidez, vejez y muerte.

c) Se elevaron a rango constitucional las disposiciones orientadas a procurar el mejoramiento del nivel de vida de las personas trabajadoras y sus familiares, así como adoptar bases mínimas de seguridad social con igual propósito.

d) Las garantías sociales establecidas en el precepto en comento podrán ampliarse, pero nunca restringirse.

146. De acuerdo con todo lo anterior, se estableció que la seguridad social para las personas trabajadoras al servicio del Estado, como garantía social constitucionalmente reconocida, constituye un sistema mínimo de protección orientado a salvaguardar la tranquilidad, bienestar y subsistencia de las personas trabajadoras y de sus familias frente a

PROYECTO

contingencias como la invalidez, vejez y muerte. En ese sentido, si bien las entidades federativas cuentan con libertad de configuración para regular las relaciones laborales de sus servidores públicos, dicha potestad debe ejercerse de manera congruente con las bases mínimas de protección social previstas en el artículo 123 constitucional.

147. Ahora bien, en referencia a instrumentos internacionales mismos que en términos del artículo 1 constitucional forman parte del parámetro de regularidad constitucional, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,[56] establece la obligación para el Estado Mexicano de lograr por medios adecuados y mediante la vía legislativa la efectividad de los derechos económicos sociales y culturales, esto es la previsión social.

148. En concreto, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en la ciudad de San Salvador, el diecisiete de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho, de aquí en adelante, "Protocolo de San Salvador", reconoce en su artículo 9 que:

> **Artículo 9**
>
> **Derecho a la seguridad social**
>
> **1.** Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. cubrirá al menos la

[56] Capítulo III. Derechos económicos sociales y culturales
"**Artículo 26.** Desarrollo Progresivo
"Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados"

PROYECTO

> atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

149. Por su parte, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece también que:

> **Artículo 9**
>
> Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

150. Respecto al contenido del derecho a la seguridad social reconocido en el instrumento internacional a que se hace mención, el Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, ha sostenido en la Observación General 19 que:

> El derecho a la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el pacto.
>
> **2.** El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: **a)** la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; **b)** gastos excesivos de atención de salud; **c)** apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

151. Ahora bien, las bases mínimas de la previsión social se establecen de forma pormenorizada en el Convenio Internacional del Trabajo Núm. 102 relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, adoptado en Ginebra, Suiza, el veintiocho de junio de mil novecientos cincuenta y dos, como resultado de las proposiciones de la Conferencia General de la

PROYECTO

Organización Internacional del Trabajo para que se reconocieran en un convenio internacional los estándares mínimos de los que debe gozar toda persona en nueve rubros que exige la garantía del derecho a la seguridad social[57].

---

[57] Ver tesis: P./J. 185/2008, de rubro y texto: "ISSSTE. LA LEY RELATIVA CUMPLE CON LAS PRESTACIONES MÍNIMAS A QUE SE REFIERE EL CONVENIO 102 SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) ADOPTADO EN GINEBRA SUIZA EL 28 DE JUNIO DE 1952, RATIFICADO POR EL ESTADO MEXICANO EL 12 DE OCTUBRE DE 1961 (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 10. DE ABRIL DE 2007). El citado convenio es el único instrumento internacional que define las 9 ramas clásicas de la seguridad social y establece los niveles mínimos para cada una, que la Ley del Instituto de Seguridad Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado satisface, pues los artículos 7 y 8 del Convenio 102 de referencia, contiene la prestación de 'Asistencia Médica', que la Ley del Instituto cubre con el Seguro de Salud regulado por el artículo 27; las 'Prestaciones monetarias de enfermedad', previstas en los artículos 13 y 14 del Convenio, son cubiertas también por el Seguro de Salud en su numeral 37; la 'Prestación de vejez' definida en los artículos 25 a 28 del documento internacional, es garantizada con el Seguro de Vejez previsto en el artículo 88 de la ley; las 'Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional', reguladas en los artículos 31 a 38 del citado Convenio 102, en el Seguro de Riesgos del Trabajo, en términos de los artículos 56 y 57; las 'Prestaciones de maternidad' establecidas en los artículos 46 a 52 del Convenio Internacional referido, son cubiertas por el seguro de salud regulado en el artículo 27, inclusive, el numeral 35 establece que la Atención Médica Curativa y de Maternidad comprenderá, entre otros, los servicios de Medicina familiar, Medicina de especialidades, Traumatología y urgencias, Oncológico, Quirúrgico y Extensión Hospitalaria; la 'prestación de invalidez' regulada de los artículos 53 a 58 del Convenio, se cubre en la ley en el capítulo relativo al Seguro de invalidez; la 'Prestación de sobrevivientes', regulada en los artículos 59 a 64 del Convenio es contemplada por la ley en las disposiciones correspondientes a la Pensión por Causa de Muerte; las "Prestaciones familiares" (cuya contingencia cubierta es la responsabilidad del mantenimiento de los hijos en edad de asistencia obligatoria a la escuela o que tengan menos de 15 años de edad) reguladas de los artículos 39 a 45 del Convenio y la 'Prestación de desempleo' a que se refiere el artículo 19 del mismo, no se encuentran dentro de los Apartados que fueron aceptados por México al momento de ratificar dicho documento internacional. Por último, la ley incluye beneficios adicionales a los exigidos por la norma internacional en comento, como lo son préstamos personales y créditos para la vivienda contenidos en las secciones I y II de su capítulo IX, así como servicios sociales y culturales regulados de los artículos 195 a 198 de la ley en cita. Por otra parte, la 'Financiación colectiva de los regímenes de seguridad social' (artículo 71, párrafos 1 y 2) y la 'Responsabilidad general del Estado', también se cumplen, pues la ley dispone que: 1. Los Seguros de Salud y de Retiro, Cesantía y Vejez (RCV) se financian con las cuotas de los trabajadores, las aportaciones de las dependencias y entidades y la cuota social del Gobierno Federal (Artículos 42 y 102, respectivamente). 2. De manera extraordinaria, el Gobierno Federal aportará al Seguro de Salud la cantidad de 8 mil millones de pesos (artículo vigésimo noveno transitorio). 3. Los seguros de Invalidez y Vida (IV), así como los servicios sociales y culturales se financian con las cuotas de los trabajadores y las aportaciones de las dependencias y entidades (Artículos 140 y 199 respectivamente). 4. El Seguro de Riesgos de Trabajo (RT) y el fondo para la vivienda, se financia únicamente con las aportaciones de las dependencias y entidades (Artículos 75 y 168, fracción I, respectivamente). 5. El fondo para préstamos personales se constituye con el importe de la cartera respectiva vigente al 31 de marzo de 2007, y la aportación única adicional del Gobierno Federal por un importe de 2 mil millones

PROYECTO

152. Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú*, en sentencia de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve,[58] respecto del contenido al derecho a la seguridad social, precisó que:

> ***162.*** *De conformidad con lo señalado [en], el artículo 45. b) de la Carta de la OEA señala expresamente que el trabajo deberá ser ejercido en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar.*
>
> ***162.*** *Asimismo, el artículo XVI de la Declaración Americana permite identificar el derecho a la seguridad social al referir que toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.*[59]
>
> ***163.*** *De igual manera, el artículo 9 del Protocolo de San Salvador establece que* ***1)*** *[t]oda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o*

---

de pesos (artículos 158, 159 y vigésimo octavo transitorio). 6. Si llegare a ocurrir en cualquier tiempo que los recursos del Instituto no bastaren para cumplir con las obligaciones a su cargo establecidas por la ley, el déficit que hubiese será cubierto por el Gobierno Federal y los gobiernos o dependencias y entidades de las Entidades Federativas o Municipales que coticen al régimen de la ley en la proporción que a cada uno corresponda (Artículo 231). "Novena Época, Registro digital: 166388. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencial. Fuente:
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, septiembre de 2009, materias laboral y constitucional, página: 26.

[58] Corte IDH. Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394.

[59] Aprobada en la Novena Conferencia Panamericana celebrada en Bogotá, Colombia, 1948.

PROYECTO

mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. ***2)*** *cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.*[60]

164. *En el ámbito universal, el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos*[61] *establece que [t]oda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. De igual forma, el artículo 25 destaca que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado… y a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. Por su parte, el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*

PROYECTO

[60] Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, confirmado en la Asamblea de reunión de Asamblea General en el décimo octavo periodo ordinario de sesiones. Entró en vigor el 16 de noviembre de 1999. Perú lo firmó el 17 de noviembre de 1988 y ratificó el 17 de mayo de 1995. El artículo 9 establece que: "1) Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2) Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto".

[61] Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948 en París. El artículo 25 establece que: "1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

también reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.[62]

"…

167. *En relación con lo anterior, el Tribunal reitera que, del artículo 45 de la Carta de la OEA, interpretado a la luz de la Declaración Americana y de los demás instrumentos mencionados, se pueden derivar elementos constitutivos del derecho a la seguridad social, como por ejemplo, que es un derecho que busca proteger al individuo de contingencias futuras, que de producirse ocasionarían consecuencias perjudiciales para la persona, por lo que deben adoptarse medidas para protegerla.*[63] *En el caso que nos ocupa, el derecho a la seguridad social buscar proteger al individuo de situaciones que se presentarán cuando este llegue a una edad determinada en la cual se vea imposibilitado física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia necesarios para vivir un nivel de vida adecuado, lo que a su vez podría privarlo de su capacidad de ejercer plenamente el resto de sus derechos. Esto último también da cuenta de uno de los elementos constitutivos del derecho, ya que la seguridad social deberá ser ejercida de modo tal que garantice condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso.*[64]

---

[62] Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976. Ratificado por Perú el 28 de abril de 1978. En lo pertinente a la seguridad social, el artículo 10 señala que: "Los Estados Partes en el presente pacto reconocen que: 2) Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social."

[63] Cfr. Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, OEA/Ser.L/XXV.2.1; GT/PSS/doc.2/11 rev.2, de 16 diciembre 2011, párr.62. Dicho documento fue realizado con base en las Normas y Lineamientos presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares,
Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párr. 183.

[64] Cfr. Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, OEA/Ser.L/XXV.2.1; GT/PSS/doc.2/11 rev.2, de 16 diciembre 2011, párr. 62. Dicho documento fue elaborado con base en las Normas y Lineamientos presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párr. 183.

PROYECTO

153. Hasta aquí es posible concluir que el derecho a la seguridad social de las personas trabajadoras al servicio del Estado las protege frente a contingencias futuras que puedan afectar su capacidad de obtener los medios necesarios para una subsistencia digna y decorosa, mediante un sistema de previsión social orientado a garantizar condiciones de vida compatibles con la dignidad humana y el bienestar familiar. Asimismo, conforme al artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ese derecho impone al Estado el deber de adoptar medidas legislativas y de otra índole dirigidas a lograr progresivamente su plena efectividad, empleando para ello el máximo de los recursos disponibles, lo que implica que no se pueden reducir o restringir las prestaciones cubiertas salvo encontrar justificación con base en una evaluación de la suficiencia de recursos disponibles con los que cuenta el Estado.

154. De suerte que el principio de solidaridad social garantiza el otorgamiento de las prestaciones a que constitucionalmente tienen derecho todas las personas trabajadoras para asegurar su bienestar y el de su familia, en especial, el de los que obtienen menos ingresos, **mediante una distribución equitativa de los recursos económicos necesarios**[65].

D) PARÁMETRO DEL DERECHO A LA IRRETROACTIVIDAD EN PERJUICIO

155. El artículo 14, párrafo primero[1], de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Tal prohibición no solamente se dirige a

[65] Ver acción de inconstitucionalidad 101/2014, fallada en sesión del Tribunal Pleno del dieciocho de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la declaración de invalidez del artículo 19 y tercero transitorio de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenida en el apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Silva Meza reservó su derecho de formular voto concurrente.

PROYECTO

las autoridades encargadas de aplicar la ley, sino también al propio legislador al momento de emitir o reformar disposiciones normativas.

156. Para determinar cuándo una norma resulta retroactiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado dos criterios interpretativos fundamentales: la teoría de los derechos adquiridos y la teoría de los componentes de la norma.

157. En relación con la primera, la Segunda Sala de la Suprema Corte sostuvo en la tesis de rubro: "IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS"**,** que la garantía de irretroactividad prevista en el artículo 14 constitucional únicamente protege derechos efectivamente incorporados al patrimonio o esfera jurídica de las personas, mas no simples expectativas o posibilidades futuras de adquirirlos[66].

158. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan de modo inmediato el supuesto y la consecuencia en ella regulados no se puede variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.

159. Cuando la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si el supuesto y algunas de las consecuencias se realizan bajo la vigencia de una ley, quedando pendientes algunas de las consecuencias jurídicas al momento de entrar en vigor una nueva

[66] **Registro digital:** 189448. **Instancia:** Segunda Sala. **Novena Época. Materia(s):** Constitucional. **Tesis:** 2a. LXXXVIII/2001. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, Junio de 2001, página 306. **Tipo:** Aislada.

PROYECTO

disposición jurídica, dicha ley no podría modificar el supuesto ni las consecuencias ya realizadas.

160. Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior no se producen durante su vigencia, pero cuya realización no depende de los supuestos previstos en esa ley, sino únicamente estaban diferidas en el tiempo por el establecimiento de un plazo o término específico, en este caso, la nueva disposición tampoco podría suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

161. Cuando para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la disposición anterior, pendientes de producirse, es necesario que los supuestos señalados en la misma se realicen después de que entró en vigor la nueva norma, tales consecuencias deberán ejecutarse conforme a lo establecido en ésta, en atención a que antes de la vigencia de dicha ley no se actualizaron ni ejecutaron ninguno de los componentes de la ley anterior.

162. Por otra parte, en la jurisprudencia de rubro: "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA"**,** la Suprema Corte precisó que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de modo que el análisis de retroactividad exige identificar el momento en que nacieron los componentes normativos y determinar si la legislación posterior pretende alterar consecuencias jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la norma anterior[67].

163. Se entiende que no existe afectación retroactiva cuando la nueva legislación regula consecuencias jurídicas futuras cuya actualización

[67] **Registro digital:** 188508. **Instancia:** Pleno. **Novena Época. Materia(s):** Constitucional. **Tesis:** P./J. 123/2001. **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Octubre de 2001, página 16. **Tipo:** Jurisprudencia.

PROYECTO

depende de supuestos que todavía no se habían realizado bajo la vigencia de la ley anterior. Asimismo, que únicamente existe violación al artículo 14 constitucional cuando la norma posterior modifica o destruye derechos adquiridos o consecuencias jurídicas ya consolidadas conforme a la normativa previa.

164. En suma, una norma transgrede el principio de irretroactividad cuando pretende alterar derechos ya consolidados o modificar situaciones jurídicas y sus consecuencias que surgieron bajo la vigencia de una legislación anterior. En cambio, no existe violación a dicho principio cuando la nueva disposición únicamente regula expectativas de derecho, situaciones futuras que aún no se actualizan o consecuencias que no derivan de supuestos jurídicos nacidos al amparo de la ley previa, pues respecto de esos casos el legislador sí puede establecer una nueva regulación.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

165. De conformidad con la demanda de acción de inconstitucionalidad, los conceptos de invalidez se pueden resumir de la manera siguiente:

- **Igualdad, no discriminación y seguridad social:** En este apartado se examinará si la exclusión por "fuente de financiamiento" segrega a personas que prestan iguales servicios bajo la misma subordinación y, por tanto, vulnera el principio de igualdad y la prohibición de la discriminación (art. 1). Se evaluará además si la limitación condiciona el acceso a prestaciones mínimas.

- **Retroactividad y derechos adquiridos:** Se analizará si las reformas afectan derechos ya consolidados o componentes consumados del supuesto normativo aplicando la teoría de los derechos adquiridos y la teoría de los componentes de la norma, para

PROYECTO

determinar si existe retroactividad en perjuicio de las personas trabajadoras (art. 14).

VIII.1 ANÁLISIS DEL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS A QUIENES VA DESTINADA LA REFORMA.

166. Ahora, como en el caso particular se está ante el análisis de una ley local que regula en principio, entre otras prestaciones, el aguinaldo y el sistema de pensiones de las personas trabajadoras al servicio del Estado de Morelos, en virtud de nombramiento expedido a su favor por alguno de los Poderes del Estado, por un Municipio, o por una Entidad Paraestatal o Paramunicipal o quiénes tienen ese mismo carácter porque laboran sujetos a lista de raya o figuran en las nóminas de las anteriores instituciones.

167. Además, resulta pertinente recordar tal y como se afirmó en la acción de inconstitucionalidad 138/2015, que la base constitucional prevista en el último párrafo de la fracción X del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, las Legislaturas Locales tienen libertad de configuración legislativa para establecer un régimen de pensiones para las personas trabajadoras al servicio del Estado, siempre que el sistema de seguridad social respete las bases mínimas que como resguardo del derecho de previsión social la Constitución y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos han reconocido.

168. Este Alto Tribunal considera que es **infundado** el concepto de invalidez formulado por la Comisión accionante respecto de las porciones impugnadas de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos (art. 2, segundo párrafo; art. 42, segundo párrafo; art. 57 BIS, en la porción normativa *"…con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de la presente Ley…"*; y art. 58,

PROYECTO

en la porción normativa *"…con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de esta Ley…"*).

169. Ello porque como se explicará en este apartado, tales disposiciones se limitan al ámbito de aplicación de la normativa estatal respecto de las personas servidoras públicas que, por la existencia de convenios de colaboración con la Federación y por esquemas de financiamiento y regulación distintos, no se encuentran en la misma situación jurídica ni fáctica que as personas trabajadoras sujetas exclusivamente al régimen estatal; **dado que esa distinción normativa no se traduce en una violación a los principios de igualdad y no discriminación.**

170. Como se desarrolló en el apartado previo, el principio de igualdad está contenido en el primer párrafo del artículo 1° constitucional en el que se dispone que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos den la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

171. En ese orden de ideas, se aclara que el método idóneo de análisis aplicable a este tipo de presuntas violaciones en materia del derecho a la igualdad y la no discriminación, es el test de igualdad porque permite identificar si las distinciones que marcan las leyes entre personas iguales, son válidas o no; en cambio, el test de proporcionalidad como lo plantea la Comisión accionante en su demanda, no resulta aplicable, toda vez que está diseñado para evaluar la solidez de restricciones legislativas al ejercicio de otros derechos humanos diversos a los de igualdad y la no discriminación.

172. Cobra aplicación el criterio de *rubro "TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL,*

PROYECTO

CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL"[68] mismo que señala que el *test de proporcionalidad* no constituye un derecho en sí mismo ni un método obligatorio, sino una herramienta argumentativa entre otras, cuya utilización depende del criterio del órgano jurisdiccional.

173. En esa medida, la elección del método de análisis no se encuentra sujeta a lo propuesto por las partes, sino que corresponde a este Alto Tribunal determinar, atendiendo a la naturaleza del derecho alegado como vulnerado, el método jurídico procedente para realizar el estudio bajo el parámetro del principio de igualdad.

174. Así, para determinar si las porciones impugnadas de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos vulneran el principio de igualdad y la prohibición de la discriminación, resulta pertinente acudir al *test* de igualdad: una técnica de control constitucional que orienta la valoración normativa y fáctica de toda distinción legislativa. Lejos de ser un mero catálogo formal de requisitos, el *test de igualdad* es un procedimiento lógico-valorativo que permite identificar si una diferenciación de trato se funda en razones objetivas y proporcionales o si, por el contrario, constituye una arbitrariedad incompatible con la Constitución y los tratados internacionales en la materia. Su aplicación obliga al órgano de control a desplazar el escrutinio desde la mera constatación de desigualdad hacia un juicio razonado sobre la legitimidad, la suficiencia y la justificación empírica de la medida normativa.

VIII.2 APLICACIÓN DEL *TEST DE IGUALDAD* AL CASO CONCRETO

[68] Tesis 2a./J. 10/2019 (10a.), Décima Época, Segunda Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 838, registro digital 2019276].

PROYECTO

175. Este Alto Tribunal advierte que el derecho fundamental que se estima vulnerado es el de igualdad y la no discriminación, por lo que el estudio se desarrollará, como ya se anticipó, a partir de las herramientas propias del test de igualdad.

176. Identificación de la distinción normativa: En primer lugar, se advierte que la medida legislativa impugnada sí contiene una distinción normativa. Esta se desprende del artículo 2 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos[69]:

A. El **primer párrafo** reconoce como personas trabajadoras al servicio del Estado a quienes prestan un servicio subordinado en virtud de nombramiento o bajo lista de raya o nómina, y le otorga acceso al régimen de prestaciones burocráticas.

B. El **segundo párrafo** del propio artículo 2 establece que quienes perciban emolumentos derivados de un convenio de colaboración con la Federación, financiado total o parcialmente con recursos federales y sujeto a un régimen prestacional distinto, quedan excluidos de dicho

[69] (REFORMADO, P.O. 22 DE DICIEMBRE DE 2025)
Artículo 2.- El trabajador al servicio del Estado, es la persona física que presta un servicio subordinado en forma permanente o transitoria, en virtud de nombramiento expedido a su favor por alguno de los Poderes del Estado, por un Municipio, o por una Entidad Paraestatal o Paramunicipal. Tienen ese mismo carácter quienes laboran sujetos a lista de raya o figuran en las nóminas de las anteriores instituciones.
Gozan de prestaciones burocráticas diversas a las establecidas en la presente Ley, quienes perciban sus emolumentos derivados de un convenio de colaboración con la Federación que establezca prestaciones específicas y sustentadas en normatividad federal o colectiva de la misma naturaleza a las que señala la presente Ley y sean financiadas total o parcialmente con recursos federales.
Dado que por la naturaleza de su función, al ser depositarios de un poder, u ostentar la representación de un organismo y por carecer de la condición de subordinación, quedan excluidos de la definición prevista en el párrafo primero, el Gobernador, los Magistrados Numerarios, Supernumerarios e integrantes del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia, los Magistrados integrantes del Tribunal Contencioso Administrativo y del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, así como los Magistrados integrantes del Tribunal Estatal Electoral; los Diputados locales, los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores integrantes de los 33 Cabildos de la Entidad, los Titulares de las Dependencias que integran la Administración Pública Paraestatal y Paramunicipal.

PROYECTO

esquema local, al contar con prestaciones previstas en normativa diversa.

c. El **tercer párrafo.** excluye a determinadas personas servidoras públicas que, por carecer de subordinación (titulares de poderes, magistraturas e integrantes de órganos colegiados), no encuadran en la categoría de trabajador burocrático.

177. Esta delimitación se reproduce de manera sistemática en los artículos 42, 57 Bis[70] y 58[71], los cuales reiteran que no serán considerados dentro del régimen de prestaciones estatales quienes se ubiquen en el supuesto del artículo 2, segundo párrafo. De esta forma, el legislador establece un criterio de exclusión de **pensiones locales** basado en si la relación laboral es financiada total o parcialmente por la Federación,

178. La misma lógica se sostiene en materia de **aguinaldo**. El artículo 42 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, establece en el párrafo adicionado que no serán consideradas dentro de ese supuesto, a quiénes perciban sus emolumentos derivados de un convenio de colaboración con la Federación, financiado total o parcialmente con recursos federales y sujeto a un régimen prestacional diverso.

PROYECTO

[70] REFORMADO, P.O. 22 DE DICIEMBRE DE 2025)
Artículo 57 Bis.- La Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso del Estado de Morelos y los Cabildos Municipales, en su caso, al momento de realizar el trámite de otorgamiento de una pensión a los trabajadores al servicio del Estado y de los Municipios de nuestro Estado, que establece el artículo 2, párrafo primero, de esta Ley, con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de la presente Ley, tienen la facultad de realizar la investigación correspondiente tendiente a comprobar fehacientemente los datos que acrediten la antigüedad necesaria para el goce de la misma.

[71] **Artículo 58.-** La pensión por jubilación se otorgará a los trabajadores al servicio del Estado, que hayan prestado sus servicios en cualquiera de los tres Poderes del Estado o de los Municipios, con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de esta Ley, con las siguientes disposiciones:
(...)

179. A lo anterior se suma el régimen transitorio[72]. Si bien dichas disposiciones no formaron parte de la impugnación original, sí introducen distinciones relevantes para el análisis del tratamiento diferenciado. En efecto, el contenido en el Decreto publicado el dos de marzo de dos mil veintiséis establece una diferenciación vinculada con el momento de ingreso al servicio público y con la entrada en vigor del nuevo esquema normativo. De sus disposiciones se desprenden, tres supuestos:

A) Personas trabajadoras de nuevo ingreso, a quienes les resulta aplicable el nuevo esquema normativo;

B) Personas que ingresaron entre el 1 de enero de 2026 y la publicación del decreto, quienes mantienen el régimen previo; y,

C) Personas con una relación laboral anterior a dicho periodo, que tampoco quedan sujetas al nuevo esquema normativo.

PROYECTO

[72] PRIMERA. El presente decreto entrará en vigor a partir del 01 de enero de 2026, previa publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Morelos.
Las reformas a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos sólo serán aplicables para los trabajadores al servicio del Estado de nuevo ingreso, quienes ingresen con posterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto y que no hubiesen laborado con anterioridad en otros organismos estatales o entes que reciban recursos estatales.
SEGUNDA. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Morelos.
En ese sentido, los trabajadores que hayan ingresado a laborar a partir del 01 de enero de 2026 hasta la publicación del presente Decreto, gozarán de los derechos previstos en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, vigentes hasta antes de la entrada en vigor del "Decreto Novecientos Noventa y Siete, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal para el Estado de Morelos, de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos y de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 6506 Extraordinaria, de fecha 22 de diciembre de 2025.

180. Estas disposiciones confirman que la delimitación normativa no sólo opera en función de la naturaleza del vínculo y su financiamiento, sino también conforme al momento de ingreso al servicio público estatal, preservando las situaciones jurídicas nacidas con anterioridad. En ese contexto, el parámetro de comparación para efectos del *test de igualdad* se construye entre personas trabajadoras del **inciso A)** que comparten un elemento común: que prestan un servicio subordinado en forma permanente o transitoria, en virtud de nombramiento expedido a su favor por alguno de los Poderes del Estado, por un Municipio, o por una Entidad Paraestatal o Paramunicipal o que laboran sujetos a lista de raya o figuran en las nóminas de las anteriores instituciones del Estado de Morelos.

181. , Sin embargo, la norma les da un tratamiento distinto del pago de aguinaldo y pensión local, el cual descansa en:

A) La fuente de financiamiento y el régimen jurídico del vínculo (régimen estatal frente a régimen derivado de convenios federales, conforme al artículo 2, segundo párrafo);

B) La no existencia de subordinación en términos del artículo 2, tercer párrafo; y

C) El momento de ingreso al servicio público conforme al régimen transitorio del decreto de dos de marzo de dos mil veintiséis.

182. Para efectos del presente estudio, si bien la normativa contempla distintos criterios de diferenciación, lo jurídicamente relevante para llevar a cabo el análisis de igualdad es la distinción que descansa en los elementos identificados en los incisos **A)** y **C)** del parágrafo que antecede, esto es, la fuente de financiamiento y el régimen jurídico del vínculo, así como el momento de ingreso al servicio público conforme al régimen transitorio del decreto de dos de marzo de dos mil veintiséis.

PROYECTO

183. Ello, en tanto son estos factores los que determinan el acceso o exclusión del régimen de prestaciones burocráticas relativas al aguinaldo y la pensión local y delimitan el ámbito de aplicación de la ley en el tiempo, constituyendo el eje del tratamiento diferenciado cuya constitucionalidad se controvierte. Por su parte, el elemento relativo a la subordinación opera como elemento definitorio de la categoría de trabajador burocrático, con la aclaración y precisión que no es materia de la *litis* en la presente acción de inconstitucionalidad en términos de la regulación del artículo 2, párrafo tercero, de la Ley respectiva cuya validez, se insiste, no se encuentra controvertida.

184. En consecuencia, al no tratarse de una diferenciación basada en categorías sospechosas, sino en elementos vinculados a la configuración jurídica de la relación laboral, el análisis debe realizarse bajo un **escrutinio ordinario.**

185. Finalidad. Para su identificación se tomará en cuenta lo que el poder legislativo de Morelos consideró para diseñar la normativa impugnada. En ese sentido, se retomará lo analizado en el apartado "***7.1 Consideraciones de la Iniciativa del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo respecto al proyecto de Decreto 997 en estudio".*** En esencia la discusión legislativa retomó las cuestiones siguientes:

A) La Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos presentó ante el Congreso local una iniciativa integral de reforma a diversas leyes, entre éstas la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos. Señaló que el eje central de las modificaciones legislativas consiste en fortalecer las finanzas públicas estatales mediante la generación de ingresos propios, reducción de la dependencia de recursos federales y la actualización del marco jurídico en materia fiscal y presupuestaria. En este contexto, la

PROYECTO

reforma laboral burocrática se inserta como parte de la estrategia de sostenibilidad financiera.

B) En la iniciativa se lleva a cabo una reconstrucción histórica y del régimen laboral de las personas trabajadoras del Estado de Morelos. Se expone que la evolución normativa se ha encaminado a garantizar los derechos laborales y prestaciones de seguridad social de las personas trabajadoras. Sin embargo, se ha identificado una tensión creciente en el costo de dichas prestaciones, particularmente las pensiones, las cuales han generado presiones presupuestarias.

C) En la iniciativa se advierte que ciertas personas trabajadoras reciben prestaciones tanto en el ámbito estatal como del federal, **derivado de convenios de colaboración con la Federación** que ya contemplan prestaciones de seguridad social propias. En relación con ello, se plantea que la lógica de la modificación legislativa no tiene que ver con privar de derechos a las personas trabajadoras, sino evitar duplicidad, bajo la premisa de que dichas personas trabajadoras ya cuentan con un esquema de seguridad social, incluso con beneficios más amplios en el ámbito federal.

D) En su oportunidad, durante el trabajo legislativo de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado de Morelos coincidió con lo expuesto por el Poder Ejecutivo, particularmente, en que la exclusión de ciertas personas trabajadoras es necesaria para **evitar duplicidad de prestaciones y proteger la viabilidad financiera del Estado.** La Comisión advirtió que la medida corrige inequidades entre personas trabajadoras y evita que algunas reciban beneficios de dos órdenes de gobierno simultáneamente.

PROYECTO

E) En la sesión de veinte de noviembre de dos mil veinticinco, el Congreso aprobó la iniciativa en sus términos originales por unanimidad de votos. Posteriormente, el decreto fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" y se estableció su entrada en vigor a partir del 1 de enero de 2026. Asimismo, se previeron disposiciones transitorias relativas a su implementación administrativa, coordinación con municipios y emisión de lineamientos por parte de autoridades financieras estatales.

F) Al advertirse, desde el punto de vista de los poderes locales, una posible afectación a los derechos adquiridos de algunas personas trabajadoras, se promovió una reforma adicional para establecer expresamente que los cambios a la Ley del Servicio Civil solamente serían aplicables a las personas trabajadoras de nuevo ingreso. La finalidad de esta modificación, según la iniciativa respectiva, radica en garantizar la seguridad jurídica, evitar afectaciones retroactivas y respetar lo dispuesto en el artículo 14 constitucional.

G) Cabe destacar que en relación con la Segunda Iniciativa, la Comisión dictaminadora consideró que la precisión sobre la irretroactividad no era estrictamente necesaria, pues ésta ya deriva del texto constitucional, pero la estimó conveniente para dotar de certeza jurídica y evitar interpretaciones divergentes. Bajo esas circunstancias hubo coincidencia con la Iniciativa tanto por su viabilidad jurídica como por su impacto presupuestario positivo.

186. De lo anterior se desprende que la *ratio legis* de la reforma a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos se sustentó en la prevención de la doble percepción de beneficios y la superposición de obligaciones entre

PROYECTO

órdenes de gobierno. La exposición de motivos expresa una preocupación concreta: cuando una plaza se financia total o parcialmente con recursos federales bajo un convenio de colaboración, la concurrencia de prestaciones estatales y convenidas federalmente puede derivar en duplicidad de pagos y en exigencias presupuestarias que comprometan la sostenibilidad financiera de las administraciones locales. En ese sentido, las personas legisladoras, coincidieron en que la medida busca evitar la duplicidad de prestaciones entre órdenes de gobierno.

187. La *ratio legis* de ambas reformas a la Ley del Servicio Civil en estudio, atiende a lograr una coherencia entre quién asume la obligación, que debe contar con patrimonio propio que la respalde. Ello en virtud de que los sistemas de aguinaldos, pensiones y jubilaciones funcionan a partir de aportaciones, reservas, entre otros recursos que integran el financiamiento de cada sistema. En ese sentido, cuando una relación laboral vincula a pagar las obligaciones a recursos procedentes de distintos orígenes, las prestaciones deben coincidir con el régimen que las financia y el acuerdo del que deriva su pago. De lo contrario, obligar a la entidad federativa a cubrir beneficios de plazas financiadas total o parcialmente por la Federación implicaría trasladarle cargas sin respaldo presupuestario y al margen de las reglas de cada sistema, lo que comprometería la estabilidad de los esquemas laborales y de seguridad social.

188. En suma, la exposición de motivos sugiere que la reforma tiene el objetivo de evitar el incremento sostenido de aportaciones extraordinarias para cubrir prestaciones no previstas, lo cual puede reducir el margen presupuestario, desplazar recursos destinados a servicios esenciales y podría obligar a generar fuentes adicionales de financiamiento. En ese contexto, la reforma busca ordenar la distribución de las cargas públicas, a fin de no comprometer la prestación de servicios básicos ni la viabilidad financiera de la entidad, de modo que no implica una supresión de

PROYECTO

derechos, sino que precisa que su cobertura corresponde al orden de gobierno que, conforme al convenio y al esquema de financiamiento, cuenta con el respaldo presupuestario para asumirla.

189. Necesidad. Corresponde analizar si existe una alternativa menos gravosa que la exclusión que permita alcanzar con la misma eficacia el objetivo del legislador. Con la finalidad de determinar lo anterior, se debe partir de un análisis del contexto legislativo y administrativo del que se desprende la medida legislativa.

190. En cuanto al contexto, el legislador local sostuvo que en el Estado de Morelos coexisten distintos regímenes prestacionales derivados de convenios de colaboración celebrados entre la Federación y la entidad federativa respecto de personas trabajadoras que prestan sus servicios en entes financiados con recursos federales y estatales. Conforme a esa lógica, las personas sujetas a tales esquemas ya cuentan con prestaciones laborales y de seguridad social sustentadas parcialmente con recursos federales, mientras que el régimen previsto en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos se financia exclusivamente con recursos estatales.

191. Asimismo, el legislador señaló que esa coexistencia de esquemas generó "presiones presupuestarias insostenibles" y comprometió la "viabilidad financiera del sistema de seguridad social en el Estado", particularmente porque el Estado debía destinar recursos locales para cubrir prestaciones respecto de personas trabajadoras cuyos esquemas de financiamiento ya están a cargo del gobierno federal.

192. Dadas estas circunstancias, alternativas menos restrictivas, como incorporar cláusulas de no duplicidad en los convenios de colaboración o implementar mecanismos de verificación prestacional, caso por caso, no garantizan con la misma eficacia la finalidad perseguida por la reforma.

PROYECTO

Ello, porque el problema identificado por el legislador no se limitó a casos específicos, sino que habla de una situación generalizada derivada de la coexistencia de fuentes de financiamiento dispersas y de obligaciones prestacionales asumidas en instrumentos previamente celebrados entre distintos órdenes de gobierno.

193. En ese sentido, realizar la delimitación desde la propia normativa constituye una medida necesaria para garantizar la correcta identificación del régimen prestacional aplicable a cada categoría de personas trabajadoras desde el origen mismo de la relación laboral. Ello permite que las instituciones públicas que se encuentren en el supuesto de contratar personas trabajadoras con prestaciones que deriven de un convenio con la Federación determinen de manera previa y uniforme las obligaciones que les corresponden en los convenios de colaboración que se suscriban a partir del nuevo esquema de diferenciación acogido por la Ley del Servicio Civil en estudio.

194. En este orden de ideas, las exclusiones previstas por la ley en estudio no dejan desprotegidas a las personas servidoras públicas; por el contrario, canaliza la protección prestacional al marco jurídico y patrimonial de las que deriva su vínculo laboral. Las personas trabajadoras cuya remuneración se financia total o parcialmente con recursos federales continuarán percibiendo prestaciones conforme a lo acordado en los convenios celebrados por el Estado de Morelos con la Federación y, en su caso, a la normativa federal o pactos colectivos aplicables. Por ello, la normativa no supone una negativa de sus derechos a percibir un aguinaldo o seguridad social; **sino a una delimitación del ámbito de eficacia de la ley estatal que respeta la titularidad de las obligaciones y la correspondencia entre patrimonio y prestaciones.**

195. En consecuencia, atendiendo a la eficacia de la medida para proteger los recursos destinados al pago de prestaciones laborales y de seguridad social, a la inviabilidad de alternativas menos restrictivas y a que las

PROYECTO

personas trabajadoras mantienen sus derechos al aguinaldo y la seguridad social en los regímenes que les resultan aplicables, la exclusión normativa resulta necesaria. Esta conclusión se refuerza al advertir que la medida busca preservar la integridad del sistema estatal de seguridad social y asegurar el cumplimiento efectivo de las prestaciones, evitando cargas duplicadas que el presupuesto local no está en condiciones de soportar.

196. Proporcionalidad. En esta grada se analiza si la medida encuentra correspondencia entre la importancia del fin perseguido, los efectos perjudiciales que produce en otros derechos o intereses constitucionales y la solidez de las premisas en las que se sustenta la decisión legislativa. En el caso, la finalidad de preservar la sostenibilidad del sistema estatal en las materias de aguinaldos y seguridad social y evitar la duplicidad de prestaciones es de relevancia constitucional, pues busca asegurar la eficacia ambos derechos —laboral y de seguridad social— y una administración responsable de los recursos públicos en términos de los

PROYECTO

artículos 127, fracciones IV y VI[73] y 134, párrafo primero,[74] constitucionales. Proteger el patrimonio destinado a estas prestaciones permite que las obligaciones previstas en los distintos regímenes laborales puedan cumplirse en el tiempo.

197. Ahora bien, con motivo del Decreto publicado el dos de marzo de dos mil veintiséis, se observa que la exclusión de prestaciones a cargo del Estado de Morelos podría generar una afectación para las personas que presten sus servicios a la entidad conforme al inicio de la vigencia del Decreto citado, cuyas relaciones laborales o de seguridad social se encuentren sujetas a convenios con la Federación que financian total o parcialmente dichas prestaciones. Ello, en la medida en que puede traducirse en

---

[73] IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.
En cualquier caso, las jubilaciones o pensiones del personal de confianza a cargo de los organismos descentralizados, las empresas públicas del Estado, las sociedades nacionales de crédito, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos constitutivos de entidades paraestatales, todos del Gobierno Federal, así como los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, las empresas públicas y los fideicomisos públicos, de las entidades federativas y de los municipios, no deberán exceder de la mitad de la remuneración establecida para la persona titular del Ejecutivo Federal en el presupuesto correspondiente.
Las disposiciones e instrumentos jurídicos que regulen la relación laboral no podrán establecer condiciones que superen el límite establecido en el párrafo que antecede.
Quedan excluidas de lo previsto en el segundo párrafo de esta fracción:
a) Las Fuerzas Armadas;
b) Las jubilaciones o pensiones que se constituyan a partir de las aportaciones voluntarias a los sistemas de ahorro para el retiro basados en cuentas individuales;
c) Las jubilaciones o pensiones constituidas a partir de aportaciones sindicales en los sistemas de ahorro complementarios, y
d) La pensión no contributiva a que se refiere el artículo 4o. de esta Constitución.
(…)
VI. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.

[74] Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

PROYECTO

diferencias en rubros como el aguinaldo, el cómputo de la antigüedad o las condiciones de jubilación.

198. Sin embargo, en concepto de este Alto Tribunal la referida medida legislativa no tiene por objeto desproteger a las personas trabajadoras, sino precisar los regímenes laboral y de seguridad social aplicables conforme a la modalidad que rige su relación laboral. La propia exposición de motivos reconoce que quienes se encuentran sujetos a convenios federales cuentan con derechos derivados de esos instrumentos, de modo que la exclusión del régimen estatal no implica la supresión de prestaciones, sino su canalización al marco jurídico y patrimonial bajo el cual las obligaciones fueron asumidas. En este sentido, la reforma respeta las condiciones bajo las cuales se configuró originalmente la relación laboral y, con ello, salvaguarda la confianza legítima de las personas servidoras públicas, en la medida en que no altera de forma imprevisible el régimen de prestaciones aplicable, sino que se limita a reconocer y hacer coherente la distribución de obligaciones previamente pactada[75].

199. Es importante explicar que el régimen de contratación mediante convenios de coordinación o colaboración con participación de recursos federales no es una situación exclusiva del Estado de Morelos. En diversas entidades federativas, o bien se celebra este tipo de instrumentos con la Federación para financiar parcial o totalmente plazas y servicios, o bien la propia legislación local reconoce que ciertas personas trabajadoras conservan un régimen de seguridad social federal o quedan sujetos a acuerdos de coordinación con el orden federal. En esa

[75] "**CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD.**" [Décima Época, Jurisprudencia 2a./J. 103/2018 (10a.), Segunda Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 59, octubre de 2018, Tomo I, p. 847, Registro digital 2018050].

PROYECTO

medida, la delimitación del ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil en relación con el régimen de prestaciones laborales y de seguridad social y su fuente de financiamiento constituye una modalidad orientada a garantizar que las personas trabajadoras cuenten con la cobertura obligatoria que deriva del artículo 123 constitucional.

200. Esta delimitación se lleva a cabo en otros Estados de la República que también cuentan con personas trabajadoras cuyas prestaciones laborales se convinieron con la Federación y con la finalidad de preservar sus derechos se celebraron convenios que coexisten con el régimen local. A fin de ilustrar lo anterior, a continuación, se presenta una tabla con algunos casos representativos en los que la legislación estatal regula expresamente esa articulación entre el régimen local y el federal[76].

PROYECTO

---

[76] Tabla de elaboración propia basada en los fundamentos siguientes:
Baja California, Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California:
"Artículo 155.- Los trabajadores transferidos de la Federación al Estado conservarán los derechos que les correspondan conforme a los acuerdos nacionales de descentralización y a los convenios celebrados con el Ejecutivo Federal.
Artículo 156.- Los trabajadores a que se refiere el artículo anterior continuarán gozando de las prestaciones laborales y de seguridad social conforme a los ordenamientos federales y a los convenios respectivos.
Artículo 157.- En lo no previsto por dichos acuerdos y convenios, se aplicará supletoriamente la presente Ley."
Baja California Sur, Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur:
"Artículo 170.- Los trabajadores gozarán, de los beneficios establecidos en el 'Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica', en el 'Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública', en el Reglamento Nacional de Escalafón vigente, en los convenios de fecha 18 de mayo de 1992, signados entre el Ejecutivo del Gobierno Estatal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, así como de todos aquellos que se derivan de acuerdos, disposiciones o convenios que les sean propios.
Artículo 171.- Los beneficios de la seguridad social le serán otorgados a los trabajadores por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de acuerdo con el convenio celebrado el primero de mayo de 1992, entre el Ejecutivo del Gobierno Federal, el Titular del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Ejecutivo del Gobierno del Estado.
Artículo 172.- Conforme lo dispuesto en los artículos anteriores de este capítulo, los acuerdos, convenios y reglamentos a que se hace referencia, así como las prestaciones y derechos de cualesquier naturaleza, serán de observancia general y obligatoria…"
Estado de México, Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios del Estado de México:

Estado	Ley Estatal	Artículos que prevén	Tipo
Baja California	Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California	155,156,157	Reconoce la coexistencia de regímenes laborales dispuestos en Acuerdos Nacionales de Descentralización, Convenios de coordinación y delimita que las personas trabajadoras que hayan sido transferidos de la Federación Conservarán sus prestaciones.
Baja California Sur	Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y	170, 171,173, 174,175	La legislación estatal establece que las personas trabajadoras del sector educativo se rigen por las condiciones laborales previstas en instrumentos derivados del

PROYECTO

"Artículo 32.- Esta Ley se aplicará en lo conducente a los trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado sin menoscabo de los derechos que les confieren su régimen de regulación especial (…) así como de su propio régimen de seguridad social, prestaciones y servicios.
Artículo 38.- Los trabajadores gozarán de los beneficios establecidos en el 'Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica', en el 'Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública', en el reglamento nacional de escalafón vigente, en los convenios celebrados entre la Federación, el Estado y el sindicato (…)
Artículo 39.- Los beneficios de la seguridad social le serán otorgados a los trabajadores por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de acuerdo con el convenio celebrado entre el Gobierno Federal y el estatal."
Jalisco, Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, artículos:
"Artículo 1.- (…) En el caso de organismos públicos descentralizados que tengan como antecedente acuerdos de coordinación para la descentralización celebrados con el Gobierno Federal, los trabajadores de estos organismos se regirán por lo dispuesto en los acuerdos respectivos (…)
Artículo 56, fracción XII.- (…) Proporcionar servicios médicos (…) o, en su caso, afiliarlos a través de convenios de incorporación al Instituto Mexicano del Seguro Social, o a alguna institución federal (…)
Artículo 64.- La seguridad social será proporcionada (…) a través de convenios de incorporación que celebren preferentemente con el Instituto Mexicano del Seguro Social (…)
Artículo 54 Ter.- Los estímulos también podrán emanar de los convenios de coordinación que el Ejecutivo Estatal celebre con la Federación…"

Estado	Ley Estatal	Artículos que prevén	Tipo
	Municipios de Baja California Sur		proceso de descentralización educativa, incluyendo el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, reglamentos federales y convenios celebrados con el sindicato, y, de manera expresa, dispone que su seguridad social se otorgará a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, conforme a los convenios celebrados entre la Federación y el Estado, reconociendo así la vigencia de un régimen federal paralelo al local.
Estado de México	Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios	32, 38, 39	Prevé que las personas trabajadoras de la educación se rijan por instrumentos derivados de la descentralización educativa, como acuerdos nacionales, reglamentos federales y convenios celebrados con la Federación y el sindicato, y establece que su seguridad social será otorgada a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, conforme a los convenios suscritos con el Gobierno Federal, reconociendo así la subsistencia de un régimen federal paralelo al local.
Jalisco	Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.	1, 56 fracción XII, 64 y 54 Ter.	La legislación local prevé que, tratándose de organismos descentralizados derivados de acuerdos de coordinación con la Federación, las personas trabajadoras se rijan por lo dispuesto en dichos instrumentos, reconociendo la prevalencia del régimen pactado en el ámbito federal. Asimismo, establece que la seguridad social puede otorgarse mediante convenios de incorporación con instituciones federales, particularmente con el

PROYECTO

Estado	Ley Estatal	Artículos que prevén	Tipo
			Instituto Mexicano del Seguro Social u otros organismos públicos, y que ciertas prestaciones, como estímulos, pueden definirse directamente en convenios de coordinación con la Federación, lo que evidencia la coexistencia de esquemas federales y locales en la determinación de derechos laborales y de seguridad social.

201. Otros casos representativos en los que, mediante esquemas de financiamiento federal, se determina el régimen de seguridad social aplicable a las personas trabajadoras permiten advertir que la delimitación del régimen no depende únicamente de la adscripción administrativa de la persona trabajadora, sino de los instrumentos jurídicos que regulan su incorporación y financiamiento, particularmente los convenios celebrados entre la Federación y las entidades federativas[77]:

[77] Jalisco. Convenio de homologación salarial y de prestaciones económicas, celebrado el 18 de noviembre de 1996 entre el Gobierno del Estado de Jalisco y la Sección 16 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
Nayarit. Convenio de Coordinación para la descentralización de los servicios de educación para adultos del Estado de Nayarit, que celebran, por una parte, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, y por la otra, el Estado de Nayarit, con la participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y del Sindicato Único de Trabajadores del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos.
Querétaro. Convenio que de conformidad con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica celebraron el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Querétaro, con la comparecencia del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

PROYECTO

Estado	Prestaciones cubiertas	Tipo de Trabajador
Jalisco (Secretaría de Educación del Estado de Jalisco)	Prestaciones del régimen obligatorio del ISSSTE	Personas trabajadoras de la **Secretaría de Educación del Estado de Jalisco** que originalmente pertenecían al régimen federal y que, con motivo de la descentralización, pasaron a la administración estatal, conservando su régimen de seguridad social federal en términos de los convenios aplicables
Nayarit (Instituto Nayarita de Educación para Adultos),	Prestaciones del régimen obligatorio del ISSSTE	Personas trabajadoras del INEA que, con motivo de la descentralización, se transfieren al organismo estatal **conservando su régimen federal de seguridad social (ISSSTE)**
Querétaro (Unidad de Servicios para la Educación Básica del Estado de Querétaro)	Se incorporan las trabajadoras el régimen obligatorio del ISSSTE. (servicios de previsión social y cobertura de pensiones)	Personas trabajadoras de educación básica transferidos a la **Unidad de Servicios para la Educación Básica del Estado de Querétaro**, provenientes del sistema federal, que conservan su régimen de seguridad social del ISSSTE pese a la descentralización
Quintana Roo (Municipio de Isla Mujeres)	Se incorporan las trabajadoras el régimen obligatorio del ISSSTE. (servicios de previsión social y cobertura de pensiones)	Personas trabajadoras al servicio del **Municipio de Isla Mujeres** (servidores públicos municipales incorporados al ISSSTE mediante convenio)
Coahuila (Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza)	Regularización del pago de cuotas y aportaciones para el seguro de cesantía en edad avanzada y vejez.	Personas trabajadoras de los Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza (organismo público descentralizado)

202. De los casos anteriores se advierte que la coexistencia de regímenes laborales y de seguridad social no constituye un fenómeno aislado, sino una consecuencia de los procesos de descentralización administrativa y de los acuerdos que surgen en el marco del federalismo cooperativo. En estos supuestos, la determinación del régimen aplicable no se construye a partir de la adscripción formal del trabajador a una entidad pública, sino del conjunto de normas y acuerdos que regulan su relación jurídica, en

---

Quintana Roo (Municipio de Isla Mujeres). Convenio Modificatorio de Incorporación Total Voluntaria al Régimen Obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que celebran el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el H. Ayuntamiento del Municipio de Isla Mujeres, Quintana Roo, y el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
Coahuila. Convenio de reconocimiento de adeudo y forma de pago que celebran el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y los Servicios de Salud de Coahuila de Zaragoza.

PROYECTO

particular, de los convenios celebrados entre la Federación y las entidades federativas que delimitan las fuentes de financiamiento y la titularidad de las obligaciones.

203. Una vez determinada que **la finalidad de la medida legislativa es legítima** y tiene relevancia constitucional, este Alto Tribunal no pasa por alto que **el principio de igualdad exige dar un trato equivalente a quienes se encuentren en situaciones comparables y permite diferenciar cuando existen supuestos fácticos o jurídicos que admiten un tratamiento distinto.**

204. Además, debe tenerse en cuenta que una persona trabajadora nombrada y pagada con cargo al presupuesto estatal se encuentra bajo un entramado de reglas administrativas y laborales propias de la entidad federativa: procedimientos de nombramiento, escalafón, estatutos, nóminas, régimen de aportaciones a fondos locales y la regulación de prestaciones prevista por la ley estatal. En tanto, una persona trabajadora que presta servicios en una dependencia local pero cuya relación se establece, completa o financia mediante un convenio con la Federación queda sujeta a las condiciones pactadas en ese convenio y a la normativa que de aquél deriva.

205. Atendiendo a que pueden existir una multiplicidad de supuestos fácticos derivados de los términos en los que las personas trabajadoras ingresaron al servicio, el catálogo de puestos y los mecanismos de financiamiento, dichas diferencias generan consecuencias jurídicas distintas. En ese sentido, debe tomarse en cuenta que el principio de igualdad no exige homogeneizar los regímenes. Por ello, obligar a la entidad federativa a extender su régimen a personas trabajadoras que ya reciben prestaciones en términos de un acuerdo con la Federación implicaría imponerle cargas no previstas ni financiadas, afectando su

PROYECTO

autonomía presupuestaria. La ley estatal, por el contrario, reconoce esa división y ajusta su ámbito de aplicación a la situación actual del Gobierno del Estado de Morelos. De ahí que el hecho que el legislador haya atendido esas diferencias y establecido una distinción de trato en la normativa impugnada no configura un tratamiento jurídico discriminatorio, sino que cumple la función de dar claridad a las distintas situaciones jurídicas.

206. Además, la distinción es plenamente verificable: la existencia del convenio, la fuente de financiamiento y los instrumentos normativos que rigen las distintas situaciones laborales son elementos documentales que permiten la aplicación de la medida legislativa, **evitando su aplicación discrecional.** Esta delimitación también tiene efectos en la tutela judicial, pues permite identificar con claridad el régimen aplicable con lo que se garantiza la seguridad jurídica a las personas que impacta la normativa analizada.

207. Bajo esas circunstancias, la delimitación normativa entre personas trabajadoras sujetas a un régimen derivado de convenios federales y aquellas regidas directamente por la legislación burocrática estatal no implica, por sí misma, una violación al principio de igualdad y no discriminación. Ello obedece a que no se trata de sujetos en condiciones equivalentes, sino de personas insertas en esquemas jurídicos diferenciados en cuanto a su financiamiento, administración de prestaciones y diseño institucional, por lo que la distinción encuentra una base objetiva y razonable y no constituye una categoría sospechosa.

VIII.3. ANÁLISIS DE LA DISTINCIÓN RELATIVA AL PAGO DE AGUINALDO

208. La Comisión accionante afirma que se acredita un tratamiento discriminatorio injustificado al excluir del pago del aguinaldo de noventa días previsto en la legislación burocrática de Morelos a las personas que ingresaron a prestar sus servicios mediante convenios celebrados con la

PROYECTO

> Federación. Ello, debido a que la diferencia de trato atiende exclusivamente a un criterio contable o administrativo relacionado con la fuente de financiamiento de la prestación.

209. Lo anterior, en congruencia con lo previamente explicado, resulta **infundado**, pues la exclusión no se basa solamente en la fuente del presupuesto, sino en la existencia de un régimen prestacional distinto.

210. El aguinaldo es una prestación que se cubre anualmente. En el régimen de servidores públicos del Estado de Morelos, la Ley del Servicio Civil establece en su artículo 42[78] que las personas trabajadoras tienen derecho a **un aguinaldo anual de noventa días de salario**, que se paga en dos exhibiciones, antes del quince de diciembre y del quince de enero y quienes hayan laborado menos de un año, recibirán la parte proporcional de acuerdo con el tiempo laborado. Además, la normativa del servicio civil subraya que el aguinaldo forma parte de la base de cálculo de las pensiones junto con el salario, las prestaciones y asignaciones[79].

---

[78] Artículo 42.- Los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado o de los Municipios, tendrán derecho a un aguinaldo anual de 90 días de salario. El aguinaldo estará comprendido en el presupuesto anual de egresos y se pagará en dos partes iguales, la primera a más tardar el 15 de diciembre y la segunda a más tardar el 15 de enero del año siguiente. Aquéllos que hubieren laborado una parte del año, tendrán derecho a recibir la parte proporcional de acuerdo con el tiempo laborado.
No serán considerados en el párrafo que antecede, quienes perciban sus emolumentos derivado (sic) de un convenio de colaboración que establezca prestaciones diversas a las que señala la presente Ley y sean financiadas total o parcialmente con recursos federales atendiendo al contenido de la norma o convenio específico.
(…)

[79] Artículo 66.- Los porcentajes y montos de las pensiones a que se refiere este Capítulo, se calcularán tomando como base el último salario percibido por el trabajador; para el caso de las pensiones por jubilación y cesantía en edad avanzada, cuando el último salario mensual sea superior al equivalente de 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, deberán acreditar, haber desempeñado cuando menos cinco años el cargo por el cual solicitan pensionarse, de no cumplirse (sic) este plazo, el monto de la pensión se calculará tomando como tope los referidos 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, y de acuerdo a los porcentajes que establece la Ley.
(…)
Las pensiones se integrarán por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.

PROYECTO

211. En el propio artículo 42 del ordenamiento referido se remite al artículo 2° en el que se precisa que no tienen derecho al aguinaldo las personas cuya remuneración provenga de un convenio de colaboración que otorgue prestaciones distintas a las previstas en la Ley del Servicio Civil de Morelos y que esté financiado total o parcialmente con recursos federales. En consecuencia, el pago de aguinaldo se lleva a cabo de forma diferenciada cuando la relación laboral se rige por un convenio de colaboración.

212. No obstante, debido a su carácter obligatorio, el aguinaldo debe incluirse en cualquier convenio en materia laboral que celebren la federación y las entidades federativas. De ahí que, no se priva a las personas trabajadoras de sus derechos laborales, ya que se garantizan a través del propio pacto, mientras que la medida legislativa solo busca delimitar la cobertura de las prestaciones previstas en la normativa burocrática estatal.

213. En esa virtud, la Comisión accionante equipara una delimitación del pago de prestaciones en atención a las características de la relación laboral con un acto de discriminación. Ello no acontece en el caso particular, pues la ley no excluye del pago de aguinaldo a las personas trabajadoras que prestan servicios, sino en atención a que este emolumento debe ser pagado en términos de lo pactado con la Federación.

214. En conclusión, la coexistencia de regímenes distintos no releva a las autoridades de respetar los derechos humanos laborales de las personas que prestan servicios a las entidades, aunque válidamente puedan garantizar las obligaciones derivadas de la relación de trabajo como el aguinaldo a través de mecanismos diversos, también es posible que se diversifique la cobertura para ciertas personas trabajadoras cuya situación jurídica amerite un tratamiento distinto. Mientras esa delimitación opere sobre criterios objetivos y no afecte el contenido esencial de los derechos humanos laborales.

PROYECTO

215. Adicionalmente, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 149/2024, relativa a diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas sostuvo que el aguinaldo no constituye una prestación absoluta e inmodificable en cualquier régimen de seguridad social y reconoció que el legislador cuenta con libertad configurativa para delimitar el alcance de determinadas prestaciones cuando ello responde a la estructura administrativa y las necesidades financieras del sistema.

216. En ese precedente, el Tribunal Pleno advirtió que existen razones financieras, actuariales y presupuestarias que pueden justificar medidas de racionalización o delimitación prestacional, siempre que no se suprima totalmente la protección laboral o de seguridad social. Precisamente por ello, se consideró constitucionalmente válida la regulación que ajustó el alcance del **aguinaldo** de personas pensionadas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Zacatecas, al advertirse que dicha prestación debía analizarse conforme al diseño financiero y contributivo propio de ese régimen pensionario.

217. Las consideraciones anteriores resultan aplicables al presente asunto. En atención a que tanto el régimen federal como el régimen burocrático estatal prevén expresamente que el aguinaldo constituye una prestación cubierta con cargo al presupuesto público. En ese sentido resulta razonable que el Congreso y el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos hayan estimado necesario evitar la duplicidad de pagos respecto de personas trabajadoras que ya reciben aguinaldo en términos de convenios de colaboración sustentados en normativa federal o colectiva.

218. Y si bien en el presente caso se trata de personas trabajadoras en activo, la exclusión atiende a preservar la sostenibilidad financiera, sin que sean

PROYECTO

privados de una prestación que ya perciben. En efecto, las personas sujetas a convenios de colaboración continúan recibiendo prestaciones derivadas del sistema federal o colectivo que regula su relación laboral, de manera que la exclusión prevista en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos únicamente evita la superposición de obligaciones financieras.

VIII.4. SOBRE LA NO VULNERACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN

219. Siguiendo la lógica que antecede, la prohibición de discriminación del artículo 1° constitucional protege contra distinciones basadas en categorías sospechosas[80]. Las porciones impugnadas no introducen diferenciación por razón de estas características, puesto que la distinción se sustenta en si la relación de trabajo se rige por un convenio de colaboración y en la fuente normativa y financiera del que deriva el pago de prestaciones laborales y de pensiones.

220. Este Alto Tribunal estima que el hecho que un régimen laboral otorgue mayores beneficios no implica, por sí mismo, un trato discriminatorio. En este caso, la diferencia deriva de disposiciones laborales previamente acordadas por la propia entidad federativa, no de una distinción basada en condiciones subjetivas de las personas servidoras públicas.

221. En efecto, la delimitación normativa responde a que los convenios de coordinación o colaboración con la Federación, o en su caso instrumentos

[80] Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece
(…)
Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

PROYECTO

de contratación colectiva, generan condiciones contractuales y patrimoniales propias, conocidas desde el inicio por quienes se incorporan bajo ese esquema. Estos instrumentos establecen derechos y obligaciones distintos al régimen estatal. Por ello, comparar únicamente el monto de las prestaciones sin atender a su origen y al régimen aplicable deviene en una conclusión inexacta.

222. En ese sentido, entender como discriminatorio todo resultado menos favorable que emane de un convenio de colaboración con la Federación, pondría en riesgo la validez y eficacia de los acuerdos administrativos y obligaría a la entidad federativa a reasumir cargas económicas que no fueron pactadas ni financiadas, incluso, generando situaciones desfavorables a las personas trabajadoras que sólo se sujetan al régimen burocrático estatal. La ley analizada al delimitar su ámbito frente a convenios de colaboración[81] no tiene el fin de desfavorecer a personas trabajadoras por su situación laboral sino establecer qué ordenamiento y qué patrimonio garantiza las prestaciones convenidas.

223. En suma, la diferencia de prestaciones señalada por la Comisión accionante no constituye, por sí sola, un tratamiento discriminatorio proscrito por la Constitución; responde a distintas situaciones jurídicas que la ley, conforme al principio de igualdad, puede válidamente reconocer y delimitar.

224. Por tanto, este Alto Tribunal concluye que la delimitación normativa impugnada no despoja a las personas trabajadoras de su derecho al

---

[81] Artículo 2. (…)
(…)
Gozan de prestaciones burocráticas diversas a las establecidas en la presente Ley, quienes perciban sus emolumentos derivados de un convenio de colaboración con la Federación que establezca prestaciones específicas y sustentadas en normatividad federal o colectiva de la misma naturaleza a las que señala la presente Ley y sean financiadas total o parcialmente con recursos federales.
(…)

PROYECTO

aguinaldo ni elimina la protección derivada de la seguridad social, sino que únicamente modula la forma en que dicha prestación se financia y se cubre dentro de regímenes concurrentes.

VIII.5. SOBRE LA COMPATIBILIDAD CON EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD SOCIAL

225. El artículo 123 tanto en su apartado A como en el B de la Constitución Federal, establece las prestaciones de seguridad social que de manera obligatoria deben ser cubiertas[82]. Estas prestaciones deben ser

[82] Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.
(….)
Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:
(…)
XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.
(…)
Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:
XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:
a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

PROYECTO

> respetadas en todo tipo de relación laboral que se lleve a cabo, pues tienen que ver con respetar íntegramente la dignidad de las personas trabajadoras.

226. La coexistencia de distintos esquemas de seguridad social responde a la existencia de patrimonios, fuentes de financiamiento y fondos diferenciados, lo que justifica que las personas trabajadoras reciban un trato acorde con el régimen al que pertenecen. En ese sentido, se advierte que la Ley del Servicio Civil preserva la integridad y viabilidad de cada sistema sin desconocer las bases mínimas de protección previstas en la Constitución, pues delimita de manera clara las obligaciones contributivas de la entidad federativa y de las personas trabajadoras, las prestaciones que corresponden en cada régimen y los sujetos comprendidos en su ámbito de cobertura. Así, no se advierte que la norma implique la supresión de alguna de las prestaciones mínimas reconocidas por el artículo 123 constitucional, sino únicamente una acotación del sistema jurídico aplicable conforme a la fuente de financiamiento y al esquema de seguridad social correspondiente.

227. La garantía constitucional de seguridad social tampoco se ve vulnerada, pues la circunstancia de que una entidad federativa acuerde con la Federación la administración o ejecución de determinados servicios de seguridad social no la releva de su obligación de asegurar el acceso efectivo a las prestaciones constitucionalmente exigibles. En ese sentido, el hecho de que una entidad federativa, a través de un convenio, participe en la gestión y otorgamiento de dichas prestaciones no implica, por sí mismo, una afectación al derecho social reconocido en el artículo 123 constitucional. Máxime que, como se expuso en el apartado relativo a la

---

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

PROYECTO

naturaleza jurídica de los convenios en materia de seguridad social, la normativa aplicable exige que esos instrumentos definan expresamente las prestaciones comprendidas, las obligaciones financieras asumidas por las partes y la acreditación de solvencia para cubrir las aportaciones correspondientes.

228. En ese contexto, las medidas adoptadas por el Congreso del Estado de Morelos delimitan el ámbito de aplicación de la ley conforme a la titularidad de las obligaciones prestacionales y a la estructura financiera propia de cada sistema de seguridad social, permitiendo que cada régimen garantice, dentro de su respectiva esfera competencial y presupuestaria, las prestaciones que le corresponden. Así, la referencia al origen de los recursos resulta relevante, pues evidencia que las personas trabajadoras sujetas a convenios con la Federación se encuentran incorporadas a esquemas prestacionales administrados por instituciones de seguridad social y financiados conforme a la normativa aplicable. Por tanto, se advierte que la finalidad de la medida no consiste en privar a las personas trabajadoras de sus derechos de seguridad social, sino en evitar una duplicidad de cargas económicas que podría comprometer la sostenibilidad financiera, entre otros, del sistema estatal de pensiones.

229. En la propia Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, se reconoce la coexistencia de distintos sistemas de seguridad social. En efecto, el artículo 54 prevé que las personas trabajadoras pueden estar afiliadas al Instituto Mexicano del Seguro Social o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o al Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos[83], lo que evidencia que el diseño legislativo contempló diversos esquemas de

[83] Artículo 54.- Los empleados públicos, en materia de seguridad social tendrán derecho a:
I.- La afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos;
(….)

PROYECTO

cobertura para las personas trabajadoras burocráticas, todos orientados a garantizar el acceso a prestaciones en la materia.

230. A partir de ello, las diferencias en la estructura de cada régimen prestacional como el tiempo de espera, la edad de retiro, los requisitos de elegibilidad, las bases de cálculo de la pensión, los años de servicio, los periodos de cotización y los mecanismos de actualización responden a sus propios requerimientos financieros y por ello sin una previsión expresa de distribución de administración y captación de recursos, se puede llegar a la incosteabilidad de cualquiera de esos sistemas. De ahí que estos requisitos buscan asegurar la viabilidad del sistema y el pago sostenido de las prestaciones.

231. En el modelo previsto en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, las prestaciones de jubilación se insertan en un esquema contributivo. El artículo 45, fracción XV[84], establece la obligación de los Poderes del

[84] Artículo 45.- Los Poderes del Estado y los Municipios, están obligados con sus trabajadores a:
(…)
XV.- Cubrir las aportaciones que fijen las Leyes correspondientes, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:
a).- Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
b).- Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad;
c).- Pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte;
d).- Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en alguna Institución de Seguridad Social;
e).- Establecimiento de centros vacacionales, de guarderías infantiles y de tiendas económicas;
f).- Establecimiento de escuelas de la administración pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional;
g).- Propiciar cualquier medida que permita a los trabajadores de su dependencia el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas; y
h).- La constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus salarios básicos para integrar un fondo de la vivienda, a fin de establecer sistemas que permitan otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o

PROYECTO

Estado y de los municipios de cubrir las aportaciones necesarias para garantizar, entre otras, las pensiones por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez y muerte. A su vez, el artículo 54, fracción VII[85], reconoce estas prestaciones como parte del régimen de seguridad social, mientras que el artículo 37, fracción V[86], permite realizar descuentos al salario para el pago de ciertos servicios de seguridad social. En tanto, el artículo 56[87] dispone que el otorgamiento y pago de las pensiones deriva del cumplimiento de los requisitos previstos, lo que pone en evidencia que las condiciones de otorgamiento de las prestaciones de seguridad social. se apoya en condiciones previamente determinadas dentro del sistema.

PROYECTO

condominio, habitaciones cómodas e higiénicas, para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.
Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos;

[85] (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. DE 24 DE SEPTIEMBRE DE 2008)
Artículo 54.- Los empleados públicos, en materia de seguridad social tendrán derecho a:
(…)
REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. DE 24 DE SEPTIEMBRE DE 2008)
Artículo 54.- Los empleados públicos, en materia de seguridad social tendrán derecho a:
I.- La afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos;
(…)
VII.- Pensión por jubilación, por cesantía en edad avanzada, por invalidez, por viudez, por orfandad y por ascendencia, en términos de las disposiciones legales aplicables;

[86] **Artículo 37.-** No se harán retenciones, descuentos o deducciones al salario del trabajador, salvo en los casos siguientes:
(…)
V.- Descuentos derivados de los servicios de seguridad social de los trabajadores;
(…)

[87] **Artículo 56.-** Las prestaciones a que se refiere la fracción VII del Artículo 54 de esta Ley, se otorgarán mediante decreto que expida el Congreso del Estado una vez satisfechos los requisitos que establecen esta Ley y los demás ordenamientos aplicables.
El pago de la pensión por jubilación y por cesantía en edad avanzada, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento.

232. En adición a lo anterior, en los artículos 66[88] y 67 de la misma Ley, se prevé la forma en que se calculan las prestaciones, en tanto se desprenden los aspectos siguientes:

- **Base del cálculo de las pensiones**: Último salario percibido por el trabajador; para el caso de las pensiones por jubilación y cesantía en edad avanzada, cuando el último salario mensual sea superior al equivalente de 600 salarios mínimos vigentes en la entidad,
- **Tiempo de espera:** Por regla general, haber desempeñado cuando menos cinco años el cargo por el cual solicitan pensionarse.
- **Integración de las pensiones:** Se integran por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.

233. Lo que explica la necesidad de preservar la correspondencia entre recursos y obligaciones en cada régimen, pues se aprecia que existe un

[88] **Artículo 66.-** Los porcentajes y montos de las pensiones a que se refiere este Capítulo, se calcularán tomando como base el último salario percibido por el trabajador; para el caso de las pensiones por jubilación y cesantía en edad avanzada, cuando el último salario mensual sea superior al equivalente de 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, deberán acreditar, haber desempeñado cuando menos cinco años el cargo por el cual solicitan pensionarse, de no cumplirse (sic) este plazo, el monto de la pensión se calculará tomando como tope los referidos 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, y de acuerdo a los porcentajes que establece la Ley.
La cuantía de las pensiones se incrementará de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos.
Las pensiones se integrarán por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.
El trabajador no podrá gozar al mismo tiempo de dos pensiones a cargo del Gobierno o Municipio, en tal evento, el Congreso del Estado lo deberá requerir para que dentro de un plazo de treinta días naturales opte por una de ellas, en caso de que el trabajador no determine la pensión que debe continuar vigente, el Congreso concederá la que signifique mayores beneficios para el trabajador.
Artículo 67.- Los gastos que se efectúen por las prestaciones, seguros y servicios que establece esta Ley y cuyo pago no corresponda exclusivamente a los Poderes estatales o Municipios, se cubrirán mediante cuotas y aportaciones a cargo de los trabajadores.
Las cuotas y aportaciones a que se refiere este artículo se determinarán tomando como base para el descuento correspondiente el salario de cotización, entendiéndose por tal, el salario base que corresponda a la categoría o cargo.
Los porcentajes correspondientes serán revisados periódicamente con el objeto de actualizarlos, al igual que las aportaciones que para los mismos fines sean a cargo de los Poderes del Estado y de las Administraciones Municipales.

PROYECTO

diseño que contempla cargas contributivas para otorgar pensiones las cuales deben ser satisfechas para que el sistema sea sostenible conforme a su diseño.

234. En este contexto, debe considerarse que las personas trabajadoras cuya relación laboral deriva de convenios de colaboración no necesariamente contribuyen en el mismo grado ni bajo las mismas reglas al financiamiento del sistema estatal de seguridad social que aquellas que ingresaron directamente a éste. Ello obedece a que sus aportaciones, en su caso, se realizan a financiamientos distintos, definidos en los propios convenios y en la normativa federal. **Por tanto, imponer al sistema estatal la cobertura de prestaciones respecto de quienes no han contribuido en la misma proporción o bajo las condiciones previstas en dicho régimen generaría un desbalance financiero que comprometería su viabilidad.** De ahí que la delimitación normativa resulte necesaria, en tanto permite preservar la correspondencia entre aportaciones y prestaciones y garantiza el cumplimiento efectivo del derecho a la seguridad social en condiciones de sostenibilidad.

235. Además, es una cuestión de orden público, el hecho de que sólo las entidades federativas pueden responder por las obligaciones que le corresponden conforme a la ley y que han sido previstas en su presupuesto. Imponer cargas adicionales sin ese respaldo implicaría, afectar la continuidad en el pago de pensiones, ya sea mediante retrasos o insuficiencia de recursos, en perjuicio de quienes sí han contribuido y dependen únicamente del sistema pensionario local. Por ello, la delimitación de responsabilidades entre regímenes busca asegurar que las prestaciones de jubilación se cubran con base en las aportaciones y condiciones que les dieron origen.

236. Bajo las condiciones expuestas, este Alto Tribunal estima que la potencial coexistencia de sistemas concurrentes de seguridad social justifica que el legislador establezca reglas orientadas a evitar la duplicidad de

PROYECTO

prestaciones entre distintos órdenes de gobierno. Dicha finalidad constituye un objetivo constitucionalmente válido, vinculado con la sostenibilidad financiera de los sistemas pensionarios, la adecuada administración de los recursos públicos y la preservación de la viabilidad de las prestaciones reconocidas a las personas trabajadoras. En consecuencia, la delimitación normativa impugnada no puede entenderse como una supresión del derecho a la seguridad social, sino como una medida dirigida a definir el régimen prestacional aplicable conforme al esquema de financiamiento y a la distribución de obligaciones asumidas por cada sistema.

237. En virtud de lo anterior, resulta **infundado** el concepto de invalidez formulado por la Comisión accionante, pues las personas trabajadoras que ingresen al servicio público bajo esquemas derivados de convenios de coordinación o colaboración celebrados con la Federación no quedan desprovistas de protección en materia de seguridad social. Por el contrario, sus prestaciones se encuentran garantizadas conforme al régimen previsto en dichos instrumentos y en la normativa que los regula. Así, la medida legislativa impugnada no implica la supresión del derecho a la seguridad social ni la exclusión de las prestaciones reconocidas por el artículo 123 constitucional, sino únicamente la delimitación del sistema prestacional aplicable en función del esquema de financiamiento y de las obligaciones asumidas por cada orden de gobierno.

VIII.6. ESTUDIO RELATIVO A LOS PRINCIPIOS DE IRRETROACTIVIDAD EN PERJUICIO Y DERECHOS ADQUIRIDOS.

238. La pregunta a contestar puede plantearse en los términos siguientes: ¿Las porciones normativas impugnadas de los artículos 2 (segundo párrafo), 57 BIS (porción *"…con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo…")* y 58 (porción

PROYECTO

"…con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo…") son retroactivas en perjuicio de derechos adquiridos y de componentes ya consumados del supuesto normativo (antigüedad, años de servicio, expedientes y trámites pensionarios), en violación del artículo 14 constitucional?

239. Conforme e la teoría de los derechos adquiridos y la de los componentes de la norma, este Alto Tribunal considera que es **infundado** el concepto de invalidez relativo a la supuesta retroactividad en perjuicio de derechos adquiridos.

240. De conformidad con la doctrina que ha sostenido este Alto Tribunal y que previamente se ha explicado, los derechos adquiridos son ventajas, bienes o situaciones jurídicas que ya han ingresado al patrimonio de una persona, de modo que su titular puede exigirlos plenamente y no pueden ser desconocidos ni por una ley posterior, ni por actos de terceros, ni por el propio autor de quien derivan. En contraste, las expectativas de derecho son solo la **posibilidad jurídica de llegar a obtener ese beneficio en el futuro**, pero mientras no se materialicen, **no generan una protección equivalente**, por lo que pueden ser válidamente modificadas o incluso suprimidas.[89]

241. La relación jurídica entre el Estado de Morelos y sus personas trabajadoras puede descomponerse en elementos o componentes que actualizan la procedencia del pago de prestaciones, tales como la antigüedad, años de servicio, trámite pensionario, monto, fuente de financiamiento, régimen de administración de fondos, algunos de los cuales pueden ser constitutivos del derecho adquirido. En ese sentido, debe tomarse en cuenta que la invalidez por retroactividad exige que la

[89] **"DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO"** [Semanario Judicial de la Federación. Tomo CII, página 1741, Registro digital: 305958]

PROYECTO

> norma nueva modifique situaciones jurídicas ya consolidadas y exigibles por haberse acreditado que el derecho ingreso patrimonio del titular[90].

242. En concepto de esta Suprema Corte, las porciones impugnadas no introducen reglas que extingan o modifiquen derechos adquiridos, sino que delimitan el ámbito de aplicación de la ley estatal frente a servidores regulados por convenios de colaboración federal. Es decir, la norma no despoja a nadie de prestaciones ya devengadas ni extingue las prestaciones convenidas, simplemente precisa qué régimen es aplicable a determinadas personas trabajadoras cuyo vínculo y financiamiento se encuentran regulados por un convenio en los términos que aquí se examinan. En consecuencia, no modifican situaciones jurídicas en perjuicio de lo dispuesto en el artículo 14 constitucional[91].

243. Lo anterior se confirma, al tomar en cuenta que el dos de marzo de dos mil veintiséis se publicó el Decreto Número Mil Ciento Veinticuatro, que es del tenor siguiente[92]:

> "ÚNICO. Se adiciona un segundo párrafo a la Disposición Transitoria Segunda del Decreto Novecientos Noventa y Siete por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal para el Estado de Morelos, de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos y de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 6506 Extraordinaria, de fecha 22 de diciembre de 2025, para quedar como sigue:

---

[90] "**RETROACTIVIDAD DE LA LEY. ES DIFERENTE A SU APLICACIÓN RETROACTIVA."** [Tesis: 2a./J. 87/2004, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, julio de 2004, página 415, registro digital 181024].

[91] **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. (…)

[92] Decreto Número Mil Ciento Veinticuatro, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Morelos, Cuernavaca, Morelos, 2 de marzo de 2026, núm. 36.1.

PROYECTO

PRIMERA. El presente decreto entrará en vigor a partir del 01 de enero de 2026, previa publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Morelos.

Las reformas a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos sólo serán aplicables para los trabajadores al servicio del Estado de nuevo ingreso, quienes ingresen con posterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto y que no hubiesen laborado con anterioridad en otros organismos estatales o entes que reciban recursos estatales.

SEGUNDA. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Morelos.

En ese sentido, los trabajadores que hayan ingresado a laborar a partir del 01 de enero de 2026 hasta la publicación del presente Decreto, gozarán de los derechos previstos en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, vigentes hasta antes de la entrada en vigor del "Decreto Novecientos Noventa y Siete, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal para el Estado de Morelos, de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos y de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 6506 Extraordinaria, de fecha 22 de diciembre de 2025.

TERCERA. Se derogan todas las disposiciones jurídicas de igual o menor rango jerárquico que se opongan a lo dispuesto en el presente decreto".

244. Como se observa, el decreto introduce una regla de transición en relación con los sujetos a los que les es aplicable. Se deben observar los aspectos siguientes:

a) Se especifica que la delimitación del régimen prestacional derivado del Decreto novecientos noventa y siete, rige en principio, a partir del primero de enero de dos mil veintiséis.

PROYECTO

b) Lo anterior, es aplicable solamente a personas trabajadoras de nuevo ingreso que no tengan vínculos laborales previos con entes estatales.

c) Se precisa en la disposición transitoria segunda que aquellas personas trabajadoras que ingresaron entre el primero de enero y a la fecha de publicación del decreto, no quedan sujetos al nuevo régimen sino que quedan sujetos al régimen anterior.

245. Con ello, se advierte que el legislador sí contempló proteger las situaciones jurídicas ya consolidadas y evitar efectos retroactivos, al tiempo que se encauza de manera ordenada la transición a la vigencia de las nuevas condiciones laborales. En esas circunstancias, las modificaciones legislativas son de carácter prospectivo y no suprimen los derechos adquiridos de las personas trabajadoras que ya perciben tales prestaciones.

246. En efecto, en congruencia con la teoría de los componentes de la norma, una nueva disposición no puede variar los supuestos ni consecuencias ya producidas por una ley anterior y eso es justamente lo que los artículos transitorios al final transcritos garantizan. Dado que el pago de prestaciones de seguridad social y laborales que ya hayan sido reconocidas a las personas trabajadoras, se seguirán pagando conforme a la legislación o resolución que las ordene. En ese sentido, la disposición no genera efectos retroactivos en perjuicio de las personas trabajadoras porque la norma transitoria respeta los derechos adquiridos y únicamente regula expectativas de quienes ingresen en el futuro.

247. A mayor abundamiento, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo de Morelos han reconocido en la exposición de motivos que las reformas no afectan a las personas trabajadoras burocráticas en

PROYECTO

activo[93]. Ello en virtud de que la Gobernadora manifestó en dicha iniciativa de la que derivaron las disposiciones transitorias que se agregaría un *"segundo párrafo transitorio"* para que la reforma solo se aplique a quienes se incorporen después de la entrada en vigor del decreto, y subrayó que **quienes ingresaron antes de esa fecha tienen sus derechos a salvo"**. El Congreso aprobó que las reformas **"solo aplicarán a trabajadores de nuevo ingreso"**, preservando intactos los derechos laborales adquiridos por el personal en activo., lo que se vio reflejado justamente en el Decreto Número Mil Ciento Veinticuatro.

IX. CONCLUSIONES

248. En suma, del estudio integral de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos se concluye que los conceptos de invalidez en contra de las porciones normativas impugnadas resultan **infundados** porque no vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, pues la distinción que introducen se sustenta en criterios objetivos y verificables, tales como la fuente de financiamiento, la naturaleza del vínculo jurídico y la existencia de convenios de colaboración con la Federación, y no en categorías personales prohibidas por la Constitución.

249. Tampoco se transgreden los derechos al aguinaldo y de la seguridad social, ya que las personas trabajadoras sujetas a dichos convenios no quedan desprotegidas, sino que continúan recibiendo las prestaciones conforme al régimen en el que se prevé la cobertura de dichos derechos lo que atiende al origen de la relación laboral o la celebración de

[93] En la " *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo a la disposición transitoria segunda del Decreto Novecientos Noventa y Siete, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal para el Estado de Morelos, de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, de la Ley General de Bienes del Estado de Morelos y de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, presentada el treinta de enero de dos mil veintiséis".*

convenios entre la entidad federativa y la Federación para la garantía de los derechos a la seguridad social.

250. No se acredita una violación al principio de irretroactividad de la ley, en tanto que la reforma tiene efectos prospectivos, respeta los derechos adquiridos y preserva las situaciones jurídicas consolidadas mediante un régimen transitorio claro y expreso.

251. En estas condiciones, este Alto Tribunal estima que la normativa impugnada se traduce en una delimitación válida del ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, orientada a ordenar la distribución de obligaciones entre órdenes de gobierno y a garantizar la sostenibilidad financiera de su sistema de seguridad social, sin menoscabar el contenido esencial de los derechos humanos involucrados.

252. Por tanto, se estima que son válidas las porciones normativas impugnadas: Artículos 2, párrafo segundo; 42, párrafo segundo; 57 BIS en la porción normativa *"…con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de la presente Ley…"* y 58, primer párrafo en la porción normativa *"….con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de esta Ley…"*; todos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos reformados y adicionados mediante Decreto Novecientos Noventa y Siete publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 6506 del veintidós de diciembre de dos mil veinticinco (anexo 2).

253. En consecuencia, **lo procedente es reconocer la validez de las disposiciones impugnadas y desestimar la acción de inconstitucionalidad promovida.**

X. DECISIÓN

PRIMERO. Es procedente, pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 2, párrafo segundo, 42, párrafo segundo, 57 BIS, en su porción normativa "con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de la presente Ley", y 58, párrafo primero, en su porción normativa "con excepción de quienes se encuentran en el supuesto de lo dispuesto por el artículo 2, segundo párrafo, de esta Ley", de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, impugnados con motivo del Decreto Novecientos Noventa y Siete, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil veinticinco.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

PROYECTO