

SEGUNDA SECCION
PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 90/2008, promovida por el Municipio de Zacatepec, Estado de Morelos y Voto Particular que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2008.

ACTOR:

MUNICIPIO DE ZACATEPEC, ESTADO DE MORELOS.

MINISTRO PONENTE: JUAN N. SILVA MEZA.

SECRETARIO: ETIENNE LUQUET FARIAS

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **ocho de noviembre de dos mil diez**.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por oficio presentado el veintiocho de julio de dos mil ocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Bulmaro Paredes Ocampo, en su carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento de Zacatepec, Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en representación de éste, en la que demandó la invalidez de los actos que adelante se mencionan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

“ENTIDAD, PODER U ORGANO DEMANDADO Y SU DOMICILIO:--- El Congreso del Estado de Morelos.--- El Titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos.--- El Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo de Morelos, por lo que hace al refrendo de la publicación de las normas impugnadas.--- NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASI COMO EN SU CASO, EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO.--- a) Se demanda la invalidez de los Decretos números 785 y 797 expedidos por el Congreso del Estado de Morelos a través de los cuales inconstitucionalmente determina pensiones con cargo al presupuesto de egresos del Municipio actor; mismos que fueron publicados en la edición del Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’ número 4627 de fecha 16 de julio del año 2008.--- b) Se demanda la invalidez del Decreto número 782 de fecha 17 de junio del año 2008, publicado en la edición del Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’ número 4620 del día 18 del mismo mes y año, por lo que hace a la adición de la fracción XV al artículo 24; y la reforma al artículo 56 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.--- c) Por extensión y efectos, al formar parte del mismo sistema normativo, se demanda la invalidez de los artículos:--- c).1. Los artículos 1, 8, 43, fracciones V, XIII, XIV y XV; 45, fracciones III, IV y XV, esta última fracción en su párrafo primero e incisos a), b), c) y d); 54, fracciones I, VI y VII; y 55 a 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.--- c).2. El artículo 67, fracción I de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’ número 4529 de fecha 9 de mayo del año 2007.- -- c).3. El artículo 109 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’ número 4546 de fecha 12 de junio del año 2007”.

SEGUNDO.- La promovente aduce como antecedentes, los siguientes:

“1.- Refiero a sus señorías que en la edición del Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’ del Gobierno del Estado de Morelos número 4620 de fecha 18 de junio del año 2008, se publicó el decreto 782, de fecha 17 del mismo mes y año, a través del cual se reforma integralmente el artículo 56; se adiciona la fracción XV al artículo 24; y se derogan: el cuarto párrafo de la fracción II del artículo 58 y el tercer párrafo del artículo 59, todos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.--- En el extenso capítulo de consideraciones del decreto en mención, sus

señorías podrán apreciar que el Poder Legislativo de Morelos, ratifica inconstitucionalmente su atribución para calificar las relaciones laborales de los Municipios y emitir decretos de pensiones de cualquier naturaleza, con cargo al gasto público municipal; pese al análisis hecho por sus señorías en el que advirtieron la ausencia de un sistema integral, equitativo y legal de prestaciones de seguridad social a los trabajadores burocráticos; y al veredicto pronunciado al resolver la mencionada controversia constitucional número 55/2005, promovida por el Municipio de Xochitepec, Morelos.--- Dentro del mismo capítulo de consideraciones del decreto 782, sus señorías de igual forma podrán observar, que el mismo Congreso local reconocer que al emitir unilateral e inconstitucionalmente sus resoluciones de pensiones, con frecuencia no se produce la extinción de la relación laboral, pues los trabajadores al servicio de los municipios o de los poderes locales, continúan prestando sus servicios; demandando posteriormente la actualización del monto de la pensión; actualización que se da, en el caso de los ayuntamientos, desde luego y nuevamente con cargo a sus respectivos presupuestos de egresos.--- A su vez y en aplicación de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, incluyendo las modificaciones autorizadas en el citado decreto legislativo número 782, en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 4627 de fecha 16 de julio del año 2008, el Poder Legislativo local emitió los decretos números 785 y 797, a través de los cuales inconstitucionalmente determina pensiones con cargo al presupuesto de egresos del municipio actor.--- Determinación legislativa que a través de este medio se impugna, junto con las demás normas que tienen íntima vinculación, al formar parte del mismo sistema legal”.

TERCERO.- Los conceptos de invalidez que se hicieron valer, son los siguientes:

“PRIMERO.- Se vulneran en perjuicio del municipio actor, los artículos 14, 16, 115, último párrafo y 123 apartado B, fracción X, inciso f), párrafo segundo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que respectivamente determinan: la obligación invariable de cualquier autoridad para emitir sus resoluciones o actuar de manera fundada y motivada, no sólo respetando las garantías individuales del gobernado, sino el ámbito de competencia y atribuciones de las demás autoridades, en este caso, municipales; que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales con base en lo establecido en el artículo 123, de la misma norma fundamental; y que las normas locales establecerán la forma y los procedimientos para otorgar, entre otras, las prestaciones de seguridad social a los trabajadores burocráticos; seguridad social que será proporcionada a través de un organismo que se constituya para tal efecto, a quien corresponde administrar el fondo de aportaciones que cubran proporcionalmente los trabajadores y las instituciones que actúen como patrón y para el mismo fin, lo que implica socializar los riesgos de seguridad social.--- Los citados mandamientos constitucionales han sido transgredidos en agravio del municipio actor, por virtud de los decretos números 785 y 797, a través de los cuales inconstitucionalmente el Congreso de Morelos, determina pensiones con cargo al presupuesto de egresos del municipio actor; así como la invalidez de los artículos 1, 8, 24, fracción XV, 43, fracciones V, XIII, XIV y XV; 45, fracciones III, IV, XV, esta última fracción en sus incisos a), b), c) y d); 54, fracciones I, VI, VII; y 55 a 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; numerales que si bien es cierto reconocen como derecho de los trabajadores de los municipios diversas prestaciones, entre las que se ubican: la atención médica integral; el otorgamiento de préstamos; el apoyo para vivienda; así como las pensiones por; jubilación, cesantía en edad avanzada; invalidez; orfandad y ascendencia; también lo es, que tales normas y sus actos concretos de aplicación, establecen un sistema de prestación local, que transgrede los citados mandamientos o exigencias de la norma fundamental, lo que produce perjuicios en agravio del municipio actor, puesto que:--- a) Se le impone la obligación de cubrir dichas prestaciones de manera directa y exclusivamente con cargo a la hacienda municipal, cuando por mandato de los mencionados preceptos constitucionales federales, los riesgos de seguridad social deben socializarse.--- b) Se le impide realizar una efectiva planeación financiera para cumplir con dichas prestaciones laborales y al mismo tiempo prever los recursos para la dotación de los servicios y la realización de las

obras que requiere la comunidad a la que sirve. Pues si bien es cierto, que el municipio actor está obligado por mandamiento constitucional federal, a programar y proporcionar la dotación y pago de las prestaciones laborales de sus trabajadores, también lo es que las normas locales de Morelos, impiden que tal cumplimiento se genere.--- c) Se merman los recursos municipales, al disponer que se cubran con cargo a su hacienda y de manera duplicada algunas de dichas prestaciones; o bien pague inequitativamente el cien por ciento de una pensión, aun cuando el trabajador haya proporcionado el mayor tiempo de su actividad productiva al servicio de los poderes estatales o de otros municipios.--- d) Se autoriza la intromisión inconstitucional de la legislatura local, para que ésta califique las relaciones laborales de los trabajadores del municipio actor, e imponga unilateral, exclusiva y arbitrariamente todo tipo de pensiones a cargo de las arcas municipales, como así acontece con los decretos números 785 y 797, que otorgan dos pensiones con cargo al presupuesto de egresos municipal.--- En efecto, informo a sus señorías, que en el Estado de Morelos, los mencionados artículos 1, 8, 24, fracción XV, 43, fracciones V, XIII, XIV y XV; 45, fracciones III, IV, XV, esta última fracción en sus incisos a), b), c) y d); 54, fracciones I, VI, VII y 55 a 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, violentan lo establecido en los artículos 115, último párrafo y 123, apartado B, fracción X, inciso f), párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que el marco normativo local, no establece la forma y los procedimientos indispensables para otorgar las prestaciones a que los trabajadores burocráticos tienen derecho; entre ellas, de seguridad social, ni se ha constituido el organismo a quien corresponda administrar los fondos y proporcionar los servicios en el mismo sentido, organismo a través del cual puedan socializarse el pago de las prestaciones de seguridad social.--- Vulneración que propicia la indefensión de los trabajadores burocráticos municipales; y además, gesta una serie de abusos e intromisiones de la legislatura local hacia la potestad de gobierno, hacienda y autonomía municipal, pues a guisa de ejemplo, refiero a sus señorías, que a diferencia de los poderes locales que cuentan con un Instituto de Crédito para los Trabajadores Burocráticos del Gobierno del Estado (que por cierto cobra intereses elevados por los financiamientos que otorga) en general, los municipios, y en particular el municipio actor, carecen del marco normativo que considere el sistema bajo el cual integralmente se proporcionen las prestaciones a que tienen derecho sus trabajadores, lo que los obliga a autorizar de manera directa y a cargo del presupuesto de egresos municipal, préstamos en numerario a sus empleados, que les permitan resolver de manera inmediata o en el mediano o largo plazo algunos de sus apremios o necesidades; autorizaciones municipales que simultáneamente generan que el órgano de fiscalización del Congreso del Estado, emita categórica e intransigentemente una 'observación resarcitoria', imputando 'responsabilidad directa' a los funcionarios municipales, por el hecho de no haber 'cobrado o recuperado' al 31 de diciembre de cada año, el monto íntegro de tales préstamos, lo que no sólo limita inconstitucionalmente su potestad de gobierno, sino ocasiona reclamos y acciones jurídicas laborales que los mismos trabajadores emprenden en contra del gobierno municipal, a más de las acciones jurídicas que arbitrariamente despliega la legislatura local por conducto de su mencionado órgano de fiscalización.--- Vulneración que se acredita, pues también como botón de muestra, respetuosamente indico a sus señorías, que si bien es cierto que los artículos 43, fracción V; 45, fracción XV, inciso d); 54, fracción I; 55 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, consignan que las prestaciones de seguridad social, consistentes en la atención médica integral a los trabajadores burocráticos y sus familiares, se otorgarán a través del Instituto Mexicano del Seguro Social o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, previa la celebración del convenio que al efecto se celebre; también lo es:--- Que la opción de proporcionar, previa la celebración de un convenio y a los trabajadores burocráticos municipales, los servicios de seguridad social que prestan tales organismos federales, no significa haber cumplido con los mandamientos constitucionales contenidos en los citados artículos 115, último párrafo y 123, apartado B, fracción X, inciso f), párrafo segundo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir; de definir la forma y los procedimientos para otorgar la seguridad social a los trabajadores burocráticos, ni las exentas de constituir el organismo que ex

profeso se encargue de administrar los recursos y de prestar los servicios en tal sentido; ni las autoriza para cargar exclusivamente y a cargo del municipio actor las prestaciones de seguridad social, que deben socializarse por mandamiento constitucional.--- Que en el caso en que el ayuntamiento actor optare por la celebración del convenio, bien sea con el Instituto Mexicano del Seguro Social o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, es evidente también, que la normatividad vigente de ambos organismos federales, limita a los afiliados el disfrute de todas las prestaciones laborales a que tienen derecho, en el presente caso, a los trabajadores municipales, dado que de inicio, la atención y subvención, por ejemplo, con el IMSS y respecto de las trabajadoras que estén en periodo de gestación o embarazo, no quedan cubiertas con la celebración del convenio que llegare a celebrar el municipio actor, lo que deviene, en que el municipio no pueda dejar en el abandono o inhibirse de cubrir el derecho de otorgar seguridad social a dichas trabajadoras, por resultarles ajenas las limitaciones jurídicas que tenga dicha institución federal, teniendo que pagar de manera directa tales conceptos; o bien, en el caso en que el trabajador municipal padezca alguna enfermedad crónica o terminal, tampoco quedaría cubierta su atención médica ni el otorgamiento de otros beneficios a que tenga derecho con la celebración de dicho convenio, pues las mencionadas instancias federales se inhiben en este tipo de circunstancias de otorgar las prestaciones. Lo que sigue demostrando, que las normas locales contenidas en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, vulneran, reitero, los mandamientos constitucionales que obligan al legislador ordinario a que los riesgos de seguridad social sean socializados; a definir la forma y los procedimientos para otorgar la seguridad social a los trabajadores burocráticos; así como de constituir el organismo que ex profeso se encargue de administrar los recursos y de prestar los servicios en tal sentido.--- Que en el mismo caso en que el ayuntamiento actor, optare por la celebración del convenio con cualesquiera de los dos organismos de seguridad social del gobierno federal, ello también genera a cargo de las arcas públicas municipales y de manera duplicada, el otorgamiento de pensiones; pues las citadas instituciones de seguridad social federales, proporcionan en general a todos sus afiliados el derecho irrenunciable de recibir una pensión, cubriendo desde luego los requisitos legales que la normatividad establece en cada caso; y por su parte, los artículos 1, 8, fracción IV, 11, 15, fracción VI, 24, fracción XIII y XV, 54, fracción VII, 56, 57 y 58 a 64 de la misma Ley del Servicio Civil de Morelos, disponen como obligación del municipio actor y como derecho también irrenunciable de los trabajadores municipales, el disfrutar de la diversa pensión sea por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez, orfandad y ascendencia, que unilateralmente decreta el mismo Poder Legislativo con cargo directo a las arcas del municipio.--- Que la transgresión a los citados mandamientos constitucionales quedan también probados, cuando el artículo 61, párrafo segundo de la mencionada Ley de Servicio Civil del Estado de Morelos, autoriza que la atención médica de los trabajadores municipales se preste por médico particular, tan es así, que autoriza al trabajador para acreditar su invalidez a través de un dictamen o diagnóstico médico emitido por profesionista legalmente autorizado para ejercer su profesión, cuando dicho trabajador 'no esté afiliado a ninguna institución'; lo que evidentemente demerita 'el derecho irrenunciable' consignado legalmente a favor del trabajador; ante, reitero, la transgresión de las normas locales, para efectivamente considerar y establecer un sistema integral de seguridad social; la socialización de los riesgos de seguridad social y el organismo que se encargue de ello.--- Que la transgresión a los citados mandamientos constitucionales, queda también demostrado, con la duplicidad en el pago de pensiones de igual o diversa naturaleza, a cargo de las arcas municipales y respecto de un mismo trabajador; pues de conformidad a lo establecido en el artículo 66, párrafo cuarto, de la tantas veces citada Ley del Servicio Civil de Morelos, se faculta inconstitucionalmente al mismo Congreso para 'requerir' al trabajador, a fin de que éste defina qué pensión opta por disfrutar, en el caso en que dicho beneficiario tenga dos pensiones a cargo del Gobierno Estatal o de un municipio.--- Y por si lo anterior no fuere bastante, de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley del Servicio Civil de Morelos, y de la interpretación y aplicación extensiva que el mismo poder legislativo realiza al artículo 59 del mismo ordenamiento, la pensión que por años de servicio se

considere a favor de los trabajadores, autoriza a sumar la antigüedad o los años de servicio que el trabajador haya prestado en cualesquiera de los demás poderes locales y de otros municipios de la misma entidad, lo que significa, a manera de ejemplo, que basta que un trabajador haya prestado sus servicios en un ayuntamiento por unos cuantos días, para que sea beneficiario de una de las pensiones que por antigüedad refieren los artículos 58 y 59 del mismo ordenamiento, si demuestra que el resto del tiempo exigido en dichos preceptos, prestó sus servicios en el Gobierno Estatal o en cualquiera de los demás ayuntamientos, quedando a cargo de las arcas públicas municipales en que el trabajador preste el último de sus servicios, el pago absoluto de la pensión decretada. Lo que sigue acreditando la inexistencia de un sistema integral que otorgue a los trabajadores burocráticos sus prestaciones relativas a la seguridad social y del organismo que se encargue de ello, que al mismo tiempo genera todo tipo de arbitrariedades que merman injusta e inequitativamente las arcas municipales, privando al Ayuntamiento que represento de la posibilidad real de realizar un ejercicio de planeación financiera en el corto, mediano y largo plazo, para prever con cargo a cada presupuesto anual:--- El pago de las pensiones que derivado de sus relaciones laborales se generen, cuando la contratación de cualquier persona, puede dar motivo a que en el corto e incluso en el inmediato plazo, se le imponga una pensión que determine unilateralmente la legislatura local, si dicho trabajador acredita el tiempo o plazo de servicio en otras instancias públicas ajenas, en términos de lo establecido en los mencionados artículos 58 y 59 de la Ley del Servicio Civil de Morelos.--- O bien, en el pago de las prestaciones de seguridad social que deben cubrirse adicionalmente, en los casos en que, no obstante la celebración del convenio que se celebre con el Instituto Mexicano del Seguro Social o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, dichas instituciones no consideren integralmente la prestación de todos los servicios que en materia de seguridad social correspondan a los trabajadores municipales.--- E incluso, se merman también los recursos de la hacienda pública municipal, dado que el pago de las pensiones que decreta el poder legislativo, van a cargo y en forma exclusiva al gasto público, sin que proporcionalmente se hayan fijado las aportaciones que en este sentido correspondan a los trabajadores.--- Finalmente, aunque no menos importante, la transgresión de los mencionados artículos de la Ley del Servicio Civil de Morelos, a lo establecido en los mandamientos constitucionales federales contenidos en los preceptos 115, último párrafo y 123, apartado B, fracción X, inciso f), segundo párrafo, también queda demostrada, si sus señorías dan lectura al capítulo de consideraciones y los artículos que fueron objeto de modificación mediante el decreto número 782 expedido por la misma legislatura y publicado en el periódico oficial 4620 de fecha 18 de junio del año en curso, mediante el cual, el poder legislativo lejos de atender las consideraciones vertidas por sus señorías al analizar algunas de las normas contenidas en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y soslayar el veredicto pronunciado al resolver la controversia constitucional número 55/2005, ratifica su inconstitucional atribución de calificar las relaciones laborales del municipio actor y expedir decretos que impongan todo tipo de pensiones con cargo al gasto público municipal.--- En efecto; en el citado decreto número 782, sus señorías podrán apreciar, que lejos de rectificar y expedir la legislación ordinaria que finalmente cumpla las exigencias constitucionales federales, para regular integralmente las prestaciones laborales a que tienen derecho los trabajadores burocráticos municipales, entre ellas, insisto, las de seguridad social, el Congreso adujo, que con el objeto de 'corregir situaciones irregulares', identificado como 'situación irregular' el que los servidores públicos estatales o municipales no obstante lograr del Congreso el otorgamiento de una pensión, la prestación o relación laboral con el municipio o con el Estado continúe, y a la postre, genere demandas de tipo laboral, reclamando la actualización del importe que por pensión les es reconocida por al legislatura, que lo obligan a emitir un nuevo decreto. Todo esto al margen del Municipio actor que como gobierno, tiene la potestad de nombrar, cubrir las prestaciones de sus trabajadores, otorgarles estímulos por sus servicios, o imponerles medidas disciplinarias y aún removerlos, autorizando el gasto público que prevea cubrir todas las prestaciones económicas que generen o pueda generarse con motivo de sus relaciones laborales.--- Consideraciones o reflexiones plasmadas en el

mencionado decreto 782, de las que copio en su parte conducente lo siguiente:---
'...II.- MATERIA DE LA INICIATIVA.- Reformar la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, con el fin de prever y corregir situaciones irregulares en cuanto al pago de las pensiones por jubilación y cesantía en edad avanzada, y el inicio de la vigencia para el pago de la mismas, corrigiendo situaciones que se han venido presentando en los casos en que trabajadores que solicitan su pensión por jubilación o cesantía en edad avanzada, al serles otorgada ésta, no cesan en sus funciones, sino que siguen laborando y al paso del tiempo presentan demandas laborales, contra el Poder o Municipio en que se encuentren laborando y contra el Congreso, solicitando la actualización de la pensión por el tiempo laborado después de que se les expidió el decreto para el pago de la pensión correspondiente, por lo que la iniciativa busca perfeccionar la Ley con el fin de dar certidumbre jurídica a quienes tienen derecho a recibir dicha prestación y a quienes deben pagarla...'.--- '...En su redacción manifiestan que después de hacer un estudio cuidadoso de los artículos 24, 54, fracción VII, 56, 58 y 59 de la Ley en comento, han detectado que el inicio de la vigencia para el pago de la pensión por jubilación o cesantía en edad avanzada al siguiente día de la separación del empleo del ya pensionado, ha dado lugar a situaciones irregulares en que trabajadores que solicitan su pensión por jubilación o por cesantía en edad avanzada y les es otorgada ésta, no cesan en sus funciones, sino que siguen laborando y al paso del tiempo presentan demandas laborales contra el Poder, Municipio o institución pública de que se trate, o bien contra el Congreso del Estado, solicitando la actualización de la pensión por el tiempo que han laborado después de que se les expidió el decreto para el pago de la pensión correspondiente...'.--- Por lo que se solicita se declare la invalidez de las citadas normas locales, al resultar inconstitucionales.--- SEGUNDO.- Se vulneran en perjuicio del municipio actor, los artículos 14, 16, 115, en su fracción II, y penúltimo párrafo, fracción IV, en su penúltimo párrafo, y fracción VIII, en su segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que respectivamente determinan: La obligación invariable de cualquier autoridad para emitir sus resoluciones o actuar de manera fundada y motivada, no sólo respetando las garantías individuales del gobernado, sino el ámbito de competencia y atribuciones de las demás autoridades, en este caso municipales; que reconoce a los gobiernos municipales personalidad jurídica y autonomía en la administración legal de su patrimonio; que determinan que el Ayuntamiento es el titular, en su calida de patrón, de las relaciones de trabajo con sus servidores públicos, pudiendo designarlos, estimularlos, imponerles sanciones disciplinarias, removerlos y otorgarles las prestaciones laborales a las que tengan derecho; que disponen que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales con base en lo establecido en el artículo 123, de la misma norma fundamental; y que toca a los ayuntamientos sancionar y disponer anualmente su gasto público, en el que se incluya desde luego, el pago de las prestaciones laborales de sus trabajadores.--- Los mencionados mandamientos constitucionales se han transgredido en agravio del municipio actor, al momento en que la legislatura local, emitió el decreto número 782, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 4620, de fecha 18 de junio del año 2008, que adiciona la fracción XV al artículo 24; y reforma integralmente el artículo 56 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, a través de los cuales la legislatura local reiteró su atribución inconstitucional para determinar unilateral y arbitrariamente todo tipo de pensiones con cargo a las arcas municipales, calificando previamente las relaciones laborales entre los trabajadores y el municipio actor; así como sus respectivos actos de aplicación, contenidos en los decretos números 785 y 797, por medio de los cuales impone o decreta unilateral y arbitrariamente dos pensiones, con cargo al presupuesto de egresos del gobierno que represento.--- Lo que sus señorías podrán apreciar de la cita que hago de los dispositivos objeto de modificación en dicho decreto:--- 'ARTICULO 24'. (Se transcribe).--- 'ARTICULO 56'. (Se transcribe).--- De la transcripción anterior, sus señorías podrán apreciar, insisto, que la legislatura local, lejos de reconsiderar su actitud, mediando el veredicto pronunciado por ustedes en la controversia constitucional número 55/2005, ratificó su arbitrario proceder, para calificar las relaciones laborales de los municipios y continuar emitiendo decretos por pensiones con cargo a las arcas municipales, incluso en el

caso que no exista 'decreto', que tampoco excluye la exigencia para imponerle el pago de pensiones por jubilación, cuando inexplicablemente en el último párrafo del artículo 56, indica que la 'pensión' deberá ser cubierta 'al día siguiente de la separación' del trabajador.--- Preceptos recientemente renovados por dicho decreto legislativo, que obliga por extensión y efectos, a demandar de igual forma las demás normas locales que tienen íntima vinculación con los artículos objeto de alteración, al formar parte del mismo sistema o conjunto normativo alusivo a las pensiones que serán decretadas con cargo a la hacienda del municipio que represento.---Por lo que consecuentemente, se demanda la invalidez de los artículos 57, último párrafo; 58, párrafo primero; 64 y 66 en su párrafo final de la misma Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y los preceptos 67, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos y 109, del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos, que respectivamente establecen:--- a) La facultad del Congreso del Estado para recibir las solicitudes de los trabajadores municipales o sus beneficiarios, calificar la procedencia del cumplimiento de los requisitos laborales y determinar con cargo a la hacienda pública municipal, las pensiones que por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez, orfandad y ascendencia establece el mismo ordenamiento, en sus artículos 57 y 64, que a la letra dicen lo siguiente:--- 'ARTICULO 57'. (Se transcribe).--- 'ARTICULO 64'. (Se transcribe).--- b) Determinar la pensión por jubilación, a cargo de la hacienda pública del municipio actor, estando autorizada la legislatura local, para sumar el tiempo de los servicios que el trabajador haya prestado en instituciones u órdenes de gobierno que le son ajenos, como lo son cualesquiera de los tres poderes locales o incluso de los demás ayuntamientos, como se aprecia de la lectura del artículo 58 de la mencionada Ley:--- 'ARTICULO 58'. (Se transcribe).--- c) Autorizar a la legislatura local para requerir que el trabajador, defina cuál de las dos pensiones a su favor es que opta y a cargo de las arcas municipales, como así lo establece el artículo 66, que textualmente refiere:--- 'ARTICULO 66'. (Se transcribe).--- d) Disposición de la Ley de Servicio Civil del Estado de Morelos, que dan pie a lo establecido en los artículos 67, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos y 109 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos, que respectivamente establecen la atribución de la Comisión Legislativa Interna, denominada: trabajo, Previsión y Seguridad Social, para emitir un dictamen en la que analice la procedencia de las solicitudes hechas por los trabajadores municipales; realizar el cómputo de la prestación de todos los servicios prestados por el trabajador en los poderes locales y los ayuntamientos; emitir opinión respecto de su procedencia y someter a la consideración del pleno de la asamblea legislativa el proyecto de decreto por el que se expida un decreto de pensión con cargo a las citadas arcas municipales. Preceptos que a la letra dicen:--- Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos:--- 'ARTICULO 67'. (Se transcribe).--- Reglamento del Congreso del Estado de Morelos.--- 'ARTICULO 109' (Se transcribe).--- Normas locales hoy impugnadas, que se aplican en perjuicio del gobierno que represento, a través de los decretos números 785 y 797, publicado en la edición del Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 4627 de fecha 16 de julio del año 2008, en los que respectiva y unilateralmente se decretan dos pensiones a cargo de la hacienda pública del municipio actor.--- Normas y actos de aplicación que lesionan primero: la potestad gubernativa del Ayuntamiento para conducir sus relaciones laborales y determinar legalmente el otorgamiento de las prestaciones que a sus trabajadores correspondan, que incluyen desde luego la de calificar y determinar la procedencia para el pago de las pensiones producto de sus relaciones laborales que se generen y le corresponden como patrón, no así de otras instituciones ajenas; de otra, al lesionar su autonomía en la gestión de sus recursos, al establecer que la legislatura local fijará los casos en que proceda otorgar el pago de pensiones de los empleados municipales. Así como la cuantía a la que deberán ascender aquéllas, con una amplitud tal, que la misma norma faculta para afectar los recursos municipales para el pago de las mismas; no obstante que el artículo 115, fracción IV constitucional, dispone que el régimen presupuestal municipal corresponde diseñarlo en exclusiva a los ayuntamientos, con base en los recursos disponibles previstos en las leyes de ingresos respectivas, sin que por esto último se admita que las legislaturas locales puedan también determinar cómo han de invertirse las partidas respectivas.--- Por lo que, si constitucionalmente no es admisible que las legislaturas locales decidan qué

emolumentos deben percibir los trabajadores de los municipios, o el destino de lo recaudado por sus ingresos de libre administración, tampoco puede aceptarse que en la determinación de las pensiones de sus empleados, el mismo Poder Legislativo sea quien decida unilateralmente y sin la mínima intervención del Ayuntamiento en su calidad de patrón o empleador, en qué casos debe proceder el otorgamiento de esas prestaciones y el pago de las mismas, alterando incluso la congruencia, uniformidad y las previsiones que el municipio actor tenga ya consideradas en el presupuesto de egresos anual que haya aprobado; no sólo respecto de aquellos trabajadores que hayan prestado sus servicios únicamente al municipio actor, sino incluso emitiendo pensiones, computando la prestación de servicios que el trabajador haya realizado en los poderes locales y otros ayuntamientos; lo que también implica la imposibilidad inconstitucional a que se ve sujeto el gobierno municipal que represento, para poder prever y planificar el gasto o presupuesto público que en el presente, en el futuro mediano o a largo plazo, le significan el pago de este tipo de prestaciones laborales, y la carga presupuestal inequitativa y la merma a su hacienda pública, cuando se le obliga a pagar una pensión, como último patrón o empleador, considerando o sumando los servicios que el trabajador haya prestado en otros órdenes de gobierno.--- Por lo que se solicita respetuosamente se declare la invalidez de las normas impugnadas”.

CUARTO.- Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la parte actora estima violados son 14, 16, 115 y 123, apartado B.

QUINTO.- Por acuerdo de veintinueve de julio de dos mil ocho, los Ministros integrantes de la Comisión de Receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al primer periodo de vacaciones; ordenaron formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el número 90/2008, y turnar los autos al Ministro Juan N. Silva Meza, como instructor del procedimiento, por virtud de tener conexidad con la diversa controversia constitucional 89/2008, al impugnarse el Decreto 782 de diecisiete de junio del año en curso; admitieron la demanda de controversia constitucional, tuvieron como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como al Secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos y ordenaron emplazarlos para que formularan su respectiva contestación, asimismo, ordenaron dar vista al Procurador General de la República para que manifieste lo que a su representación corresponde.

SEXTO.- El Poder Ejecutivo, así como el Secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos, fueron coincidentes en su respectiva contestación de demanda, en la que señalaron, en síntesis, lo siguiente:

1.- Que es cierto que en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 4620, de 18 de junio de 2008, se publicó el Decreto número 782 por el que se reformó el artículo 56, se adicionó la fracción XV al artículo 24, recorriéndose la anterior fracción XV para pasar a ser XVI y se derogó el cuarto párrafo de la fracción II del artículo 58 y el tercer párrafo del artículo 59, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

2.- Que el Municipio actor en su demanda de controversia constitucional, únicamente atribuye al Poder Ejecutivo la promulgación y publicación del Decreto que impugna; tales actos se realizaron con estricto apego a las facultades constitucionales con que cuenta el Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos; de conformidad con lo establecido por el artículo 70, fracción XVII, de la Constitución Política de la entidad.

3.- Que el Municipio actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios de los actos de promulgación y publicación atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por lo que resulta evidente que el Poder que represento, únicamente se encuentra llamado a la presente controversia, cumpliendo con el requisito formal de tener por demandados a los órganos que hubiesen expedido o promulgado la Ley General impugnada.

4.- Que es infundado que se violen en perjuicio del municipio actor, los artículos 14, 16, 115, último párrafo y 123 apartado B, fracción X, inciso f), párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.- Que es evidente que con la reforma al artículo 56 y adición de la fracción XV al artículo 24, bajo ninguna circunstancia resultan afectados por cuanto a su sentido, alcance o aplicación, los artículos 1, 8, 43, fracciones V, XIII, XIV y XV; 45, fracciones III, IV y XV, esta última en sus incisos a), b), c) y d); 54, fracciones I, VI y VII; 55, 57, 60 al 68, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

6.- Que en la fracción XV del artículo 24, con la reforma, únicamente se establece, como causa de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Gobierno del Estado, los Municipios o las Entidades paraestatales o paramunicipales, la obtención por parte del trabajador, de un Decreto que le otorgue pensión por jubilación o por cesantía en edad avanzada; por otra parte, el artículo 56, únicamente establece el momento a partir del cual se genera el derecho a recibir el pago de la pensión por jubilación o cesantía en edad avanzada.

7.- Que el artículo 1 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que no fue reformado y se encuentra impugnado, sólo establece de manera general que la Ley es de observancia general y obligatoria para el Gobierno Estatal y los Municipios del Estado, y tiene por objeto determinar los derechos y obligaciones de los trabajadores a su servicio, sin que se advierta de que forma resulte afectado su sentido, alcance o aplicación por la reforma al artículo 56 y adición de la fracción XV al artículo 24 de la misma Ley, dado que no se modifica la situación de los empleados de base, de confianza y eventuales, ni restringe los beneficios de seguridad social aplicables para todos los trabajadores.

8.- Que los derechos que a favor de los trabajadores establece el artículo 43, en las fracciones impugnadas, tampoco se ven modificadas en su sentido, alcance o aplicación ya que la fracción V, únicamente reitera el derecho al disfrute de los beneficios de la seguridad social; la fracción XIII, si bien regula la pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada e invalidez, únicamente hace referencia genérica a esas prestaciones, sin detallar o especificar la forma en que se determinará u otorgará dicha pensión.

9.- Las fracciones XIV y XV, se refieren a cuestiones distintas al tema propio de las disposiciones reformadas; estas son relativas a la terminación del nombramiento sin responsabilidad de la entidad pública patronal, como consecuencia de la obtención de una pensión por invalidez o cesantía en edad avanzada, así como al momento en que debe cubrirse la pensión, en tanto que aquellas (fracciones XIV y XV) hacen referencia a una pensión totalmente distinta, como lo es la que se establece a favor de los beneficiarios del trabajador fallecido o al seguro de vida.

10.- Que si los numerales reformados hacen referencia a la terminación del nombramiento sin responsabilidad de la entidad pública patronal, como consecuencia de la obtención de una pensión por invalidez o cesantía en edad avanzada, así como al momento en que debe cubrirse la pensión, ninguna influencia pueden tener en disposiciones que se refieren a prestaciones distintas.

11.- Que la impugnación que se formula en el primer concepto de invalidez planteado por el municipio actor, en contra de disposiciones de la Ley del Servicio Civil, que no fueron reformadas por el Decreto 782, resulta notoriamente improcedente e infundada, ya que tales disposiciones bajo ninguna circunstancia, se vieron afectadas en su sentido, alcance y aplicación.

12.- Que el segundo concepto de invalidez resulta notoriamente infundado, por ser falso que se vulneren en perjuicio del municipio actor los artículos 14, 16 y 115 en su fracción II y último párrafo, fracción IV en su penúltimo párrafo y fracción VIII en su segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que no se advierte que haya existido la intención o finalidad de modificar o alterar el sistema de pensiones en sí mismo, es decir, variar sus requisitos o procedimiento para su concesión.

13.- Que en consecuencia de lo anterior, resulta notoriamente infundada e improcedente la impugnación que realiza el municipio actor, al sistema de pensiones establecido en la Ley del Servicio Civil, por ser evidente que al no haber sido modificado éste mediante el Decreto cuya invalidez se demanda, tampoco puede ser impugnado con motivo de dicha reforma, solicitando que así lo determine esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el momento de resolver la controversia constitucional en que se actúa.

SEPTIMO.- Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos, en su contestación respectiva adujo en síntesis, lo siguiente:

a) Que efectivamente en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos, número 4620, de 18 de junio de 2008, se publicó bajo el número Decreto 782, la reforma a diversos artículos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, siendo este un error que el mismo Gobierno subsanó mediante la publicación de la debida "**fe de erratas**" en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4622, de 25 de junio del año en curso, es decir, un mes tres días antes de que se interpusiera la presente demanda de controversia constitucional, siendo erróneo que dicha reforma se haya dado por medio del Decreto 782, cuando en realidad se dio mediante Decreto 778, ya que el Decreto 782 corresponde a la abrogación de la Ley que crea un Organismo Público Descentralizado que se denominará "Ingeniería Rural, Urbanización y Vivienda de Morelos".

b) Que el decreto 782 aludido por la actora, no contiene ninguno de los argumentos que esgrime, ya que la materia es completamente diferente al tratarse de la abrogación de un decreto de la Ley que crea un Organismo Público descentralizado y no le afecta de manera directa al Municipio actor.

c) Que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, no existe obligación de situar en un apartado específico del escrito inicial los actos cuya invalidez se demanda, sino únicamente señalarlos con la precisión que permita identificarlos; además, el artículo 39 del mismo ordenamiento legal obliga a la autoridad resolutora a examinar en su conjunto los razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, para esclarecer cuáles son los actos que se impugnan, porque como ha quedado demostrado, se trata de ordenamientos diferentes del impugnado señalado por la actora.

d) Que por cuanto al Decreto 788, no se vulneran los artículos 14, 16, 115, último párrafo y 123 apartado B, fracción X (que debió ser la fracción XI) inciso f), párrafo segundo (que debió invocar el inciso a)), de la Constitución Federal, ya que en la emisión del presente decreto 778, se plantea en la exposición de motivos la corrección de diversas circunstancias que acaecían con motivo de la emisión de los decretos de jubilación, siendo la parte total de la reforma, corregir situaciones que se han presentado en los casos en que trabajadores que solicitan su pensión por jubilación o cesantía en edad avanzada, al serles otorgada ésta, no cesan en sus funciones, sino que siguen laborando y al paso del tiempo presentan demandas laborales, contra el Poder o Municipio en que se encuentren laborando y contra el Congreso.

e) Que tampoco se transgreden los artículos 14 y 16 de la Carta Fundamental, ya que el proceso legislativo se cumplió con cada una de sus etapas con la exposición de motivos, y los ordenamientos que fundan y motivan el Decreto 778, conforme a la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos; por otra parte, no se le causa perjuicio alguno al Municipio actor al emitir el presente Decreto 778, ya que no se ha decretado pago alguno de pensión en particular contra la actora, o no se reclama en este acto, siendo en este caso, que no hay un perjuicio que lo legitime para el proceso que ha instaurado.

f) Que por cuanto al Decreto 778, no se vulneran los artículos 14, 16, 156, fracción II, y último párrafo, fracción IV en su penúltimo párrafo y fracción VIII, de la Constitución Federal, ya que si el decreto 778 reforma el artículo 56 de la Ley del Servicio Civil, entre otros artículos, la exposición de motivos expresa que se debe a circunstancias particulares de orden social, haciéndose así la reforma de manera coordinada con otros numerales.

OCTAVO.- El Procurador General de la República al emitir su opinión, en síntesis manifestó:

1.- Que la demanda de controversia constitucional a estudio fue presentada el 28 de julio de 2008, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitando la invalidez de los Decretos 785 y 797, publicados el 16 de julio de 2008 en el Periódico Oficial estatal, a través de los cuales el Congreso local determinó pensiones con cargo al presupuesto de egresos del Municipio actor; así como el Decreto 782, de 17 de junio de 2008, publicado en el Periódico Oficial local el 18 del mismo mes y año, mediante el cual se adicionó la fracción XV al artículo 24 y se reformó el numeral 56, ambos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y por extensión y efectos, diversos artículos de la misma Ley; así como los preceptos 67, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso de la entidad y 109 de su Reglamento.

2.- Que respecto del Decreto 782, mediante el que se adiciona la fracción XV al artículo 24 y se reforma el numeral 56 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 18 de junio de 2008, cabe hacer la observación que, de las constancias que obran en autos se desprende, que hubo un error en la publicación del decreto en comento, el cual fue subsanado mediante la **“fe de erratas”** publicada en el medio de difusión oficial el 25 de julio siguiente.

3.- Que tomando en consideración que la actora se ostentó sabedora de los actos contenidos en los decretos 785 y 797, a partir del 16 de julio de 2008, fecha en que fueron publicados en el Periódico Oficial estatal, se actualiza la hipótesis contenida en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 y, en consecuencia, el plazo de 30 días para promover la demanda inició el 1 de agosto de 2008 y feneció el 11 de septiembre del mismo año; por tanto; si la demanda que nos ocupa fue presentada el 28 de julio siguiente, en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se desprende de autos, la misma es oportuna.

4.- Que la demanda de controversia constitucional es notoriamente extemporánea respecto a la impugnación de los artículos 1o., 8o., 43, fracciones V, XIII, XIV y XV, 45, fracciones III, IV y XV, párrafo primero incisos a) a d), 54, fracciones I y VII, 55, 57 a 68 de la Ley del Servicio Civil, 67, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso y 109 del Reglamento para el Congreso, todos del Estado de Morelos, toda vez que resulta evidente que entre su publicación -6 de septiembre de 2000, 6 de abril de 2005, 11 de enero de 2002, 9 de mayo de 2007 y 25 de julio de 2007- y la presentación de la demanda -28 de julio de 2008- ha transcurrido en exceso el plazo de 30, actualizándose la causal de improcedencia prevista en el numeral 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 y, por ende el sobreseimiento previsto en el precepto 20, fracción II de la citada ley.

5.- Que la improcedencia de la presente vía, bajo el argumento de que el municipio actor carece de legitimación activa y las autoridades demandadas adolecen de legitimación pasiva, deberá desestimarse, en virtud de que para determinar si existe o no afectación alguna a la esfera de facultades de aquél, es necesario entrar al estudio de fondo. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRE EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE”**.

6.- Que de los artículos de la Ley del Servicio Civil de Morelos, se desprende que si bien la facultad para emitir decretos en los que se conceda una pensión por jubilación o cesantía en edad avanzada es propia del Congreso local, no es menos verdad que dicha atribución va más allá de su esfera competencial dado que a través de ella, se lesiona una atribución eminentemente municipal, como lo es la autonomía en la gestión de los recursos de la hacienda del municipio actor.

7.- Que por otra parte, los numerales 54, fracción VII, 55 y 56 de la Ley del Servicio Civil de Morelos confirman la obligación del Municipio actor, en el sentido de cubrir las pensiones en cuestión, al señalar expresamente que los trabajadores en materia de prestaciones sociales tendrán derecho a pensión por jubilación, por cesantía en edad avanzada, por invalidez, por viudez, por orfandad y por ascendencia; asimismo, las prestaciones, seguros y servicios en tratándose de dichas pensiones, estarán a cargo de los poderes del estado y de los municipios, a través de las instituciones que para el caso determinen y se otorgarán mediante decreto que expida el órgano legislativo local.

8.- Que las razones que llevaron al Congreso estatal a adicionar la fracción XV al artículo 24 y reformar el numeral 56 de la Ley del Servicio Civil de Morelos, son las de evitar que los trabajadores del estado, los municipios y las entidades paraestatales o paramunicipales que obtengan una pensión por jubilación o cesantía en edad avanzada, continúen con la relación laboral y, posteriormente, demanden una actualización a dicha pensión, con lo cual se otorga certeza jurídica a uno de los elementos que se regulan en la indicada ley del servicio civil.

9.- Que los numerales impugnados no vulneran la potestad del Ayuntamiento actor, para conducir sus relaciones laborales y determinar el otorgamiento de las prestaciones que a sus trabajadores correspondan; que dichas pensiones deberán otorgarse de conformidad con lo que indica la Ley del Servicio Civil y los demás ordenamiento aplicables; que el pago de dicha prestación será a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo y que el trabajador que se haya separado por cualquier motivo de su empleo antes del inicio de vigencia del decreto por el que se otorga la pensión, recibirá su pago a partir del día siguiente al de su separación.

10.- Que en tal virtud, el argumento que nos ocupa deviene infundado, por lo que este Máximo Tribunal deberá declarar la validez constitucional de los artículos 24, fracción XV y 56 de la Ley del Servicio Civil de Morelos.

NOVENO.- Agotado el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Zacatepec, Estado de Morelos y los Poderes Ejecutivo y Legislativo y Secretario de Gobierno, todos de la misma Entidad.

SEGUNDO.- Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente.

El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone:

“ARTICULO 21.- El plazo para la interposición de la demanda será:

(...)

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

(...).”

Conforme al artículo reproducido, el cómputo de treinta días para interponer la demanda, debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó el decreto que contiene las normas que se impugnan.

Consecuentemente, si el Decreto número setecientos ochenta y dos, se publicó en la edición del Periódico Oficial del Estado de Morelos el dieciocho de junio de dos mil ocho, el cómputo debe iniciarse el jueves diecinueve del propio mes y año, inclusive, por lo que, contados a partir de entonces treinta días, resulta que el plazo concluyó el quince de agosto de dos mil ocho.

En consecuencia, si el escrito de demanda se presentó el día veintiocho de julio de dos mil ocho, es claro que dicha presentación se hizo dentro del plazo legal previsto para tal efecto.

TERCERO.- A continuación se procede a analizar la legitimación de las partes:

El Municipio actor compareció por conducto de su Síndico Propietario Bulmaro Paredes Ocampo, quien demostró tener tal cargo con la copia certificada del Acta de la Sesión Extraordinaria del Cabildo de Zacatepec, Morelos, de fecha cuatro de enero de dos mil ocho, la cual acompañó a su demanda y obra a (fojas veinticuatro a veintinueve del expediente), conforme a las facultades que le otorga el artículo 45 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos que al efecto establece:

“ARTICULO 45.- Los Síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; teniendo además, las siguientes atribuciones:

(...)

II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos;

(...).”

El Congreso del Estado de Morelos compareció por conducto del Diputado Jaime Tovar Enríquez, en su carácter de Presidente de su Mesa Directiva, personalidad que acreditó con la copia certificada del acta de la sesión ordinaria celebrada el quince de julio de dos mil ocho (fojas doscientos cuarenta a doscientos sesenta y seis del expediente) y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 27, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, que establece:

“ARTICULO 27.- Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva:

I a XII...

XIII. Representar legalmente al Congreso con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulte necesario;

...XIV a XXIV.”

El Gobernador del Estado de Morelos, Marco Antonio Adame Castillo, justificó su personalidad con copia certificada de la publicación del Bando Solemne, de fecha veintinueve de septiembre de dos mil seis, por el que se da a conocer en el Estado de Morelos al Gobernador Electo que obra a (fojas ciento sesenta y ocho y ciento sesenta y nueve del expediente), y a él corresponde representar al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos en términos del artículo 57 de la Constitución Política de dicha entidad federativa, que prevé lo siguiente:

“ARTICULO 57.- Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará Gobernador Constitucional del Estado.”

CUARTO.- A continuación se procede analizar las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, sea que las partes las hagan valer o que de oficio se adviertan

Por otra parte, se debe sobreseer en la controversia constitucional respecto de los artículos 1o., 8, 43, fracciones V, XIII, XIV y XV, 45, fracciones III, IV, y XV, 54, fracciones I, VI y VII, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley de Servicio Civil del Estado de Morelos, así como el artículo 67, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos y el artículo 109 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos, ya que ha transcurrido en exceso el plazo para su impugnación.

Los artículos 1o., 8, 43, fracciones V, XIII, XIV y XV, 45, fracciones III, IV, y XV, 54, fracciones I y VII, 55, 57, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el día seis de septiembre del año dos mil.

Por otra parte, la reforma al artículo 54, fracción VI, de la Ley del Servicio Civil fue publicada en el Periódico Oficial el día veinticuatro de septiembre de dos mil ocho.

Asimismo, las reformas al artículo 58 de la Ley impugnada fueron publicadas en el Periódico Oficial el día seis de abril de dos mil cinco.

Las reformas al artículo 60 y las adiciones al artículo 65 de la Ley en comento fueron publicadas en el Periódico Oficial el día once de enero de dos mil dos.

El artículo 67 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos fue publicada en el Periódico Oficial el nueve de mayo de dos mil siete, mientras que el artículo 109 del Reglamento del Congreso fue publicado el día veinticinco de julio de dos mil siete.

Por lo tanto, procede el sobreseimiento en la controversia respecto de todos los preceptos mencionados anteriormente con fundamento en la fracción VII del artículo 19, en relación con la fracción II del artículo 20, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haber sido impugnados de manera extemporánea.

No es obstáculo para arribar a la anterior conclusión el hecho de que el Municipio actor alegue que la inconstitucionalidad de los artículos que sí fueron impugnados en tiempo permiten, por extensión y efectos, demandar la inconstitucionalidad de otros preceptos que forman parte del mismo sistema normativo.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe, de conformidad al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, extender los efectos de una declaratoria de invalidez de una norma a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

La anterior consideración se sustenta en el siguiente criterio jurisprudencial que a la letra dice:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSION DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACION DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUELLA. Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada”.

(Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, Febrero de 2006, Tesis: P./J. 32/2006, Página: 1169).

Ahora bien, la posibilidad de que este Alto Tribunal determine si la posible invalidez de los artículos que fueron impugnados se puede hacer extensiva a otros preceptos del mismo sistema normativo, no permite que la parte actora reclame la inconstitucionalidad de preceptos que no fueron impugnados en su debido momento.

Por otra parte, el Congreso estatal argumenta que el Municipio actor impugna un Decreto erróneo ya que mediante la publicación de una fe de erratas en el Periódico Oficial del Estado se determinó que las reformas a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos correspondían al decreto número setecientos setenta y ocho y no al decreto número setecientos ochenta y dos, mediante el cual se abroga la Ley que crea un organismo público descentralizado que se denominará “Ingeniería Rural, Urbanización y Vivienda de Morelos”.

Este Tribunal Pleno considera que el error en la numeración del decreto que se impugna es una cuestión irrelevante para efectos de la procedencia de la presente controversia constitucional, toda vez que el quejoso identificó e impugnó en tiempo el contenido del Decreto que reforma los artículos 24, fracción XV, y 56 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

Por otra parte, se debe destacar que por escrito presentado el día veintiuno de octubre de dos mil ocho (fojas cuatrocientos treinta y siete y cuatrocientos treinta y ocho del expediente), el Síndico del Municipio actor se desistió voluntaria e incondicionalmente de la controversia constitucional en la que se actúa, en cumplimiento al acuerdo tomado por el Cabildo del Municipio en asamblea extraordinaria de fecha dieciocho de octubre de dos mil ocho (fojas cuatrocientos treinta y nueve a cuatrocientos cuarenta y tres del expediente).

Ahora bien, los requisitos para que dicho desistimiento sea procedente es necesario que el mismo verse exclusivamente respecto de actos y que el mismo sea ratificado por parte legitimada, según el siguiente criterio jurisprudencial:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONDICIONES PARA LA PROCEDENCIA DEL SOBRESEIMIENTO POR DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA. De conformidad con el artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede el sobreseimiento cuando la parte actora desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que pueda hacerlo tratándose de

normas generales. Por su parte, el artículo 11, primer párrafo, de la ley citada establece, en lo conducente, que la comparecencia de las partes a juicio deberá hacerse por medio de los funcionarios con facultades de representación, conforme a las normas que los rijan. De lo anterior se concluye que la procedencia del sobreseimiento por desistimiento en una controversia constitucional está condicionada a que la persona que desista a nombre de la entidad, órgano o poder de que se trate, se encuentre legitimada para representarlo en términos de las leyes que lo rijan; que ratifique su voluntad ante un funcionario investido de fe pública y, en lo relativo a la materia del juicio, que no se trate de la impugnación de normas de carácter general”.

(Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Septiembre de 2005, Tesis: P./J. 113/2005, Página: 894).

En el caso concreto tenemos que la personalidad y legitimación del Síndico del Municipio ha sido reconocida en la presente controversia constitucional.

Asimismo, el desistimiento fue ratificado personalmente por el Síndico el día veintiuno de noviembre de dos mil ocho ante el Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Lic. Marco Antonio Cepeda Anaya, según constancia que obra en el expediente (foja quinientos diecinueve).

Por lo expuesto anteriormente se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los Decretos Legislativos números 785 y 797, a través de los cuales el Congreso determina pensiones de jubilación con cargo al presupuesto de egresos del Municipio actor publicados en el Periódico Oficial el día dieciséis de julio de dos mil ocho.

Lo anterior en la inteligencia de que el desistimiento no se puede hacer extensivo a los artículos 24, fracción XV y 56 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos que fueron impugnadas, ya que el artículo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el desistimiento no puede operar respecto de normas generales, como lo sostiene el siguiente criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA PUEDE HACERSE EN CUALQUIER ETAPA DEL PROCEDIMIENTO, SIEMPRE Y CUANDO SEA EXPRESO Y SE REFIERA A ACTOS Y NO A NORMAS GENERALES. Del artículo 20, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que para decretar el sobreseimiento por desistimiento de la demanda de controversia constitucional, éste debe ser expreso y no tratarse de normas generales. Ahora bien, si se toma en consideración que el citado procedimiento se sigue a instancia de parte, es inconcuso que para que se decrete el sobreseimiento por desistimiento de la demanda, este último puede manifestarse en cualquiera de las etapas del juicio, siempre que cumpla con las condiciones señaladas”.

(Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXII, Julio de 2005, Tesis: P./J. 54/2005, Página: 917)

QUINTO.- Procede ahora el estudio de los conceptos de invalidez, los cuales fueron sintetizados anteriormente.

En el primer concepto de invalidez se atacan los artículos 24, fracción XV, y 56 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos que establecen:

“ARTICULO 24.- Son causas justificadas de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad del Gobierno del Estado, Municipio o Entidad Paraestatal o Paramunicipal de que se trate, las siguientes: (...)

XV.- Por haber obtenido decreto que otorgue pensión por jubilación o cesantía en edad avanzada, cuyo inicio de vigencia se consignará en el mismo ordenamiento; y

(...).”.

“ARTICULO 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 activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento.

El trabajador que se hubiera separado justificada o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del siguiente día de su separación.”

El actor sostiene que dichos artículos violan la autonomía municipal prevista en el artículo 115 constitucional porque autoriza una intromisión indebida del Poder Legislativo en las decisiones presupuestales del Ayuntamiento.

Es esencialmente fundado el anterior concepto de invalidez, por lo que hace al artículo 56 de la Ley del Servicio Civil, toda vez que dicho precepto otorga al Poder Legislativo una atribución que lesiona la hacienda municipal y, en consecuencia, su autonomía en la gestión de sus recursos, al prever que la legislatura local fijará los casos en que proceda otorgar el pago de pensiones de jubilación y cesantía por edad avanzada de los empleados municipales, así como la cuantía a la que deberán ascender aquéllas, y con una amplitud tal, que la misma norma le permite afectar los recursos municipales para el pago de las mismas.

En efecto, el artículo 1o. de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos dispone que dicha ley “...es de observancia general y obligatoria para el Gobierno Estatal y los Municipios del Estado de Morelos y tiene por objeto determinar los derechos y obligaciones de los trabajadores a su servicio.”, lo cual permite estimar, en primer lugar, que la misma cobra aplicación tratándose de los trabajadores municipales que están en condiciones de solicitar el pago de una pensión por sus servicios prestados.

Ahora bien, los artículos 54, fracción VII y 56 de la misma ley establecen la obligación de los municipios de pagar las pensiones por jubilación y por cesantía en edad avanzada¹, aunque corresponde al Congreso del Estado de Morelos determinar los casos en que proceda otorgar dichas pensiones a los trabajadores municipales, e incluso a determinar su cuantía.

Por su parte, el artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo, y el artículo 123, Apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal disponen:

“ARTICULO 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:

VIII...

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.”

“ARTICULO 123...

A...

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I a X...

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) a e)...

XIV...”

De este conjunto de normas se deduce que las legislaturas locales están facultadas para emitir las leyes necesarias para regular las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, con base en los principios que recoge el artículo 123 de la propia Norma Fundamental, entre los cuales se encuentra el derecho de los empleados a disfrutar de una pensión por jubilación o vejez, entre otras.

¹ Artículo 54.- Los trabajadores en materia de prestaciones sociales tendrán derecho a:

(...)

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;

(...).”

Asimismo, de lo anterior se sigue que las legislaturas locales tienen la obligación de consignar en sus leyes laborales estatales, el mecanismo legal para que sus trabajadores accedan a dichas prestaciones, pues si ese derecho está previsto en la propia Constitución Federal, su regulación debe ser atendida puntualmente.

De lo anterior se sigue que nuestro estudio se debe enfocar a determinar si la regulación implementada por el Congreso local no lesiona alguna facultad municipal.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 56 de la Ley impugnada en el Estado de Morelos, corresponde en exclusivo al Congreso del Estado de Morelos, sin la intervención de cualquiera otra autoridad y atendiendo exclusivamente a la solicitud que le formule el interesado, el determinar la procedencia de alguna de esas prestaciones, señalando el monto a que ascenderá, independientemente de que la relación de trabajo se haya verificado con el gobierno estatal, el municipal o con ambos.

Si bien es cierto que el régimen de pensiones debe necesariamente considerarse en las leyes laborales que expidan las legislaturas locales, esto no implica que a través de las mismas el Congreso pueda determinar libremente los casos en que proceda otorgar esas prestaciones cuando nacen de las relaciones de trabajo entre los municipios y quienes fungieron como servidores públicos a su cargo, pues no debe perderse de vista que la propia Constitución Federal facultó a los ayuntamientos para ejercer en forma directa los recursos de la hacienda municipal.

El diseño del régimen presupuestal municipal corresponde en exclusivo a los Ayuntamientos, con base en los recursos disponibles previstos en las leyes de ingresos respectivas aprobadas por las legislaturas locales.

En efecto los dos párrafos finales de la fracción IV del artículo 115 constitucional establecen:

“ARTICULO 115...

[...]

IV...

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

[...].”

De todo lo anterior se sigue que el otorgamiento de las pensiones, en las condiciones previstas en el artículo 56 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, constituye una forma de dirigir el destino de una parte del presupuesto de las municipalidades sin la intervención de su Ayuntamiento, de tal suerte que es exclusivamente el Congreso local quien dispone de recursos ajenos a los del gobierno estatal para enfrentar el pago de dichas pensiones, sin dar participación a quien deberá hacer la provisión económica respectiva, es decir, a la autoridad municipal.

Cabe destacar que en la controversia constitucional 55/2005 promovida por el Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos, resuelta por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos el día veinticuatro de enero de dos mil ocho, se determinó que el hecho de que el Congreso de Morelos fuese el órgano encargado exclusivamente de determinar la procedencia y montos de las pensiones de trabajadores de un Ayuntamiento violentaba el principio de libertad hacendaria municipal al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de los recursos municipales. En dicha sentencia se sostuvo lo siguiente:

“(...

Ahora, pese a que existe la obligación de que la ley contemple y regule las pensiones de los trabajadores estatales y municipales, esta forma de proceder que autoriza la disposición legal reclamada se aparta del principio de autonomía en la gestión de la hacienda municipal que otorga a ese nivel de gobierno el artículo 115 constitucional, pues no se explica por qué si los trabajadores mantuvieron la relación de trabajo con las municipalidades, es una autoridad ajena, como es el Congreso local, a quien se le confió la atribución de evaluar el tiempo de servicios, el salario percibido, la edad del servidor público, y todos los demás requisitos para verse favorecidos con una pensión con cargo al erario municipal administrado por un Ayuntamiento, quien en este aspecto se ve obligado a modificar sus previsiones presupuestales, no obstante que constitucionalmente sólo a él le compete graduar el destino de sus recursos disponibles, conforme lo considere conveniente, y sin injerencia de alguna otra autoridad, salvo el caso claro está, de los recursos federales previamente etiquetados para un fin específico.

(...).”

En atención al criterio anterior, no es constitucionalmente admisible que la legislatura local sea quien decida la procedencia del otorgamiento de las pensiones de jubilación y vejez, sin la mínima intervención del municipio que figuró como su último empleador, pero sobre todo, afectando el presupuesto municipal para que en él se incorpore una partida dirigida al pago de un fin específico, no contemplado al comenzar el ejercicio fiscal correspondiente por el Ayuntamiento.

Conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, las legislaturas estatales son las que tienen que emitir las leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, igual conforme al 116 deben emitir las mismas leyes para regir las relaciones entre los trabajadores al Servicio del Estado y el Estado mismo; entonces, cuando en dichos instrumentos normativos prevén los cuestiones relativas a diversas pensiones en materia de seguridad social, se cumple con el contenido del artículo 127 constitucional, sin que esto signifique, que sean los órganos legislativos los que otorguen pensiones.

Así pues, el requisito del artículo 127 se cumple con el hecho de que la ley diga que los trabajadores municipales tendrán determinadas pensiones en materia de seguridad social (jubilación, invalidez, viudez, cesantía en edad avanzada, etc.)

En este sentido, en el precepto constitucional de referencia no se ha dispuesto que las legislaturas estatales puede direccionar recursos y determinar pensiones *motu proprio*.

Por último, resulta necesario destacar que en el caso concreto no se estima inconstitucional la existencia y necesaria regulación de los derechos de pensión de los trabajadores, sino que lo que se estima incompatible con el artículo 115 de la Constitución Federal es que el nivel de gobierno estatal decida lo correspondiente a los trabajadores del orden de gobierno municipal, para que éste erogase los recursos de su presupuesto a fin de solventar las obligaciones en esa materia.

En mérito de las anteriores consideraciones debe declararse la invalidez del artículo 56 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, por resultar contrario a los artículos 115, fracción IV, párrafos primero, penúltimo y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, el artículo 24, fracción XV, de la Ley impugnada dispone que se estimará como causa justificada de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad del Gobierno del Estado, Municipio o Entidad Paraestatal o Paramunicipal de que se trate, el haber obtenido decreto que otorgue pensión por jubilación o cesantía en edad avanzada, cuyo inicio de vigencia se consignará en el mismo ordenamiento.

Como ya se dijo, el Congreso estatal no puede determinar la procedencia y monto de las pensiones por jubilación y vejez de los trabajadores municipales, ya que resulta constitucionalmente inadmisibles que el nivel de gobierno estatal decida lo correspondiente a los trabajadores del orden de gobierno municipal para que éste erogase los recursos de su presupuesto a fin de solventar las obligaciones en esa materia.

Por lo que, si la causa de terminación de los nombramientos municipales depende de un decreto que es expedido por el Congreso local, se estima que dicha terminación no puede producir sus consecuencias por provenir de un acto que infringe las competencias municipales en materia presupuestaria.

En este sentido, se debe declarar la invalidez del artículo 24, fracción XV, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, por resultar contrario a los artículos 115, fracción IV, párrafos primero, penúltimo y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de transgredir el principio de libre administración hacendaria, en ese sentido la determinación de la procedencia del pago de las pensiones de jubilación y vejez corresponde en exclusivo a los municipios y por ende la Declaratoria que al respecto haga el Congreso local no podrá surtir ninguno de sus efectos, incluyendo el de dar por terminada la relación laboral entre trabajadores y Municipio.

En esa tesitura la declaración de inconstitucionalidad de la fracción XV, del artículo 24 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, encuentra su justificación principal en que es notoriamente contraria al principio de libre administración hacendaria, ya que tal precepto normativo lesiona la autonomía en la gestión de la hacienda municipal la cual se hace patente si se considera que el otorgamiento de las pensiones, en las condiciones previstas en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, constituye una forma de dirigir el destino de una parte del presupuesto de las municipalidades sin la intervención de su Ayuntamiento, de tal suerte que es exclusivamente el Congreso local quien dispone de recursos ajenos a los del gobierno estatal para enfrentar el pago de dichas prestaciones, sin dar participación a quien deberá hacer la provisión económica respectiva, es decir, a la autoridad municipal.

A este respecto resulta ilustrativo, por identidad de razones, el contenido de las siguientes jurisprudencias:

"MUNICIPES. LA LEGISLATURA ESTATAL CARECE DE FACULTADES PARA APROBAR SUS REMUNERACIONES (ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL, ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999).- El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo XI, abril de 2000, página 818, determinó que el artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en cuanto impide a los Ayuntamientos de los Municipios de esa entidad federativa acordar remuneraciones para sus miembros sin aprobación del Congreso Local, no infringe el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, el criterio anterior debe interrumpirse en virtud de la adición a esa fracción, aprobada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, en el sentido de que los recursos que integran la hacienda pública municipal se ejercerán de manera directa por los Ayuntamientos, o por quien ellos autoricen, por lo que la programación, presupuestación y aprobación del presupuesto de egresos del Municipio son facultades exclusivas de éste, para lo cual debe tomar en cuenta sus recursos disponibles, pues sostener que carecen de esa exclusividad en el ejercicio de sus recursos tornaría nugatorio el principio de autonomía municipal previsto en la Constitución Federal, de donde se concluye que la Legislatura Estatal no se encuentra facultada para aprobar las remuneraciones de los integrantes de los Municipios, por no encontrarse previsto en la referida fracción IV."

(Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVIII, agosto de 2003, Tesis: P./J. 37/2003, página: 1373).

"HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA SE ENCUENTRAN TUTELADAS BAJO EL REGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACION HACENDARIA, POR LO QUE ESOS RECURSOS PERTENECEN EXCLUSIVAMENTE A LOS MUNICIPIOS Y NO AL GOBIERNO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 1o., FRACCION I, DE LA 'LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002' DEL ESTADO DE SONORA).- El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece la forma en que se integra la hacienda municipal, señalando que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; por su parte, los incisos a), b) y c), de la fracción IV mencionada, se refieren a los conceptos que estarán sujetos al régimen de libre administración hacendaria. El indicado inciso a), dispone que, en todo caso, los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, luego, esos recursos, forman parte de la hacienda municipal y están sujetos al régimen de libre administración hacendaria, lo que hace patente que dichos recursos pertenecen a los Municipios de forma exclusiva y no al Gobierno del Estado; por lo tanto, si en la Ley de Ingresos Estatal se establece que el Gobierno del Estado percibirá los ingresos provenientes del 'impuesto predial ejidal', ello vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal. Como consecuencia de lo anterior, la Legislatura Local, tampoco puede establecer disposición alguna que indique a los Municipios el destino de esos recursos, ya que se encuentran bajo el régimen de libre administración hacendaria y en libertad de ocuparlos de acuerdo con sus necesidades, siempre que se apliquen al gasto público."

(Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVII, enero de 2003, Tesis: P./J. 53/2002, página: 1393).

En atención al criterio anterior, si no es constitucionalmente admisible que las legislaturas decidan qué emolumentos deben percibir los servidores públicos de los Ayuntamientos, o el destino de lo recaudado por concepto de impuesto predial, tampoco puede aceptarse que en la determinación de las pensiones de empleados municipales, el Congreso local sea quien decida en qué casos debe proceder el otorgamiento de esas prestaciones, sin la mínima intervención del municipio quien figuró como su último empleador, pero sobre todo, afectando el presupuesto municipal para que en él se incorpore una partida dirigida al pago de un fin específico no contemplado al comenzar el ejercicio por el Ayuntamiento respectivo.

Por otra parte, se considera necesario hacer extensiva la declaratoria de invalidez al artículo 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos por reiterar la competencia del Congreso del Estado para expedir los decretos de pensión sobre trabajadores municipales.

Ahora bien, el precepto en comento dispone lo siguiente:

“ARTICULO 57.- Para disfrutar de las pensiones señaladas en éste capítulo, los peticionarios deberán presentar su solicitud acompañada de los documentos siguientes:

A).- Para el caso de jubilación, cesantía por edad avanzada o invalidez:

I. Copia certificada del acta de nacimiento expedida por el Oficial del Registro Civil correspondiente;

II. Hoja de servicios expedida por el servidor público competente del Gobierno o del Municipio que corresponda;

III. Carta de certificación del salario expedida por la dependencia o entidad pública a la que se encuentre adscrito el trabajador; y

IV.- Dictamen de la Institución de Seguridad Social correspondiente, en el cual se decrete la invalidez definitiva.

B).- Tratándose de pensión por viudez, orfandad o ascendencia, además de los previstos en el apartado que antecede, se deberán exhibir los siguientes documentos:

I. Copia certificada de las actas de nacimiento de los hijos expedidas por el respectivo Oficial del Registro Civil;

II. Copia certificada del acta de matrimonio, o en su defecto del documento que acredite la relación concubinaria, expedida por el H. Ayuntamiento donde haya sido el último domicilio conyugal;

III. Copia certificada del acta de defunción en su caso o dictamen de invalidez expedido por la institución de seguridad respectiva; y

IV. Copia certificada del acta de nacimiento del trabajador.

El H. Congreso del Estado deberá expedir el Decreto correspondiente a partir de la fecha en que se tenga por recibida la documentación necesaria para su tramitación, en un término de treinta días durante el período ordinario de sesiones. En caso de que la legislatura se encuentre en receso, deberá contabilizarse dicho término a partir de que inicie el período ordinario de sesiones inmediato.”

Según criterio de este Tribunal Pleno, procede hacer una invalidación por extensión cuando otras normas distintas a la norma invalidada a pesar de no haber sido impugnadas, sean de igual o menor jerarquía, se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, pues la relación de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su inconstitucionalidad.

Sirve de apoyo a lo anterior, por un razonamiento analógico, el siguiente criterio jurisprudencial que a la letra dice:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSION DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACION DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUELLA. Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto

en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada. (No. Registro: 176,056, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, Febrero de 2006, Tesis: P./J. 32/2006, Página: 1169).

Por lo tanto, y tomando en consideración las razones desarrolladas en esta sentencia en el sentido de que el Congreso local no puede direccionar los recursos presupuestales municipales para el pago de las pensiones en materia de seguridad social, se declara la invalidez del último párrafo del artículo 57 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

Finalmente, con fundamento en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos², la declaración de invalidez surtirá efectos sólo entre las partes y una vez que se notifique la presente ejecutoria a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos que figuraron como demandados.

SEXTO.- En sus restantes conceptos de invalidez el municipio actor aduce la indebida fundamentación y motivación legal del decreto reclamado, así como diversas violaciones a otras disposiciones secundarias.

Destacan la infracción al requisito constitucional de audiencia previamente a la emisión del Decreto 782 porque no se le permitió formular observaciones al dictamen de la Comisión legislativa encargada de elaborarlo, así como la obligación invariable de cualquier autoridad para emitir resoluciones fundadas y motivadas.

Sin embargo, el estudio de tales argumentos resulta innecesario habida cuenta que al declararse la invalidez de los artículos 24, fracción XV y 56, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, a ningún fin práctico conduciría el análisis de tales cuestiones, porque el efecto de esta ejecutoria también alcanzó al contenido del Decreto 782 antes mencionado.

Resulta aplicable la siguiente jurisprudencia:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto."

(Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, septiembre de 1999, Tesis: P./J. 100/99, página: 705).

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

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

SEGUNDO.- Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 10., 8, 43, fracciones V, XIII, XIV y XV, 45, fracciones III, IV, y XV, 54, fracciones I, VI y VII, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley de Servicio Civil del Estado de Morelos, así como el artículo 67, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos y el artículo 109 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

[...]

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II. [...]."

TERCERO.- Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los Decretos Legislativos números 785 y 797 a través de los cuales el Congreso determina pensiones de jubilación con cargo al presupuesto de egresos del Municipio actor publicados en el Periódico Oficial el día dieciséis de julio de dos mil ocho.

CUARTO.- Se declara la invalidez de los artículos 24, fracción XV, 56 y 57, párrafo último, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en los términos y para los efectos precisados en la parte final del último considerando de esta ejecutoria.

Notifíquese a las partes interesadas; publíquese en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Morelos; y en su oportunidad, archívese como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En relación con el punto resolutivo Primero:

Por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en cuanto a que es parcialmente procedente la presente controversia constitucional.

Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en cuanto a que es fundada la presente controversia constitucional; el señor Ministro José Fernando Franco González Salas votó en contra.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

En relación con el punto resolutivo Cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; el señor Ministro José Fernando Franco González Salas votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular.

El señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

No asistió el señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano por estar disfrutando de vacaciones.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Juan N. Silva Meza.**- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del ocho de noviembre de dos mil diez, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 90/2008, promovida por el Municipio de Zacapetec, Estado de Morelos. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a quince de diciembre de dos mil diez.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 90/2008, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE ZACATEPEC, ESTADO DE MORELOS

En la presente controversia constitucional se demandaron diversos artículos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en relación con la obligación de los municipios de cubrir prestaciones de seguridad social de sus trabajadores, con cargo al erario municipal.

En sesión del ocho de noviembre de dos mil diez, el Tribunal Pleno, por mayoría de votos, resolvió invalidar los artículos 24, fracción XV¹, 56² y 57, último párrafo³, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, por considerar que los dos primeros violan la autonomía municipal prevista en el artículo 115 constitucional, al autorizar una intromisión indebida del Poder Legislativo en las decisiones presupuestarias del ayuntamiento, y el último porque consideró necesario hacer extensiva la declaración de invalidez, al reiterar la competencia del Congreso estatal para expedir los decretos de pensión sobre trabajadores. Es decir, se afirmó que el artículo 56 impugnado otorga al Legislativo una atribución que lesiona la hacienda municipal y, consecuentemente, su autonomía en la gestión de recursos, al prever que la legislatura local fijará los casos en que proceda otorgar el pago de pensiones de jubilación y cesantía por edad avanzada de los empleados municipales, así como la cuantía a la que deberán ascender aquéllas.

Asimismo, se resolvió que también debía invalidarse el artículo 24, fracción XV, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, pues si la causa de terminación de los nombramientos municipales depende de un decreto que es expedido por el Congreso local, esa terminación no puede producir efectos, al provenir de un acto que viola la esfera de competencias municipales en materia presupuestaria.

Disiento del criterio mayoritario en tanto que las normas impugnadas no son en sí mismas inconstitucionales, debido a que las partidas del presupuesto de egresos municipal para el pago de las prestaciones de seguridad social no pueden ser concebidas en el ámbito de la libre administración hacendaria previsto en el texto del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, si se toma en cuenta que son destinadas para cubrir una obligación dineraria impuesta en la fracción VIII del mismo precepto, en relación con el diverso 123 de esa Ley Fundamental. Cabe destacar que emití un voto en el mismo sentido al resolverse la controversia constitucional 55/2005, sobre un tema muy similar.

Ahora bien, vale la pena señalar qué se entiende por libre administración hacendaria, concepto que nació desde la promulgación de la Constitución Federal actual, porque en el mensaje y proyecto presentado por Venustiano Carranza el uno de diciembre de mil novecientos dieciséis, se sostuvo:

***“El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.*”**

¹ **Artículo 24.** Son causas justificadas de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad del Gobierno del Estado, Municipio o Entidad Paraestatal o Paramunicipal de que se trate, las siguientes:

[...]

XV. Por haber obtenido decreto que otorgue pensión por jubilación o cesantía en edad avanzada, cuyo inicio de vigencia se consignará en el mismo ordenamiento; y

[...]

² **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 activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento.

El trabajador que se hubiera separado justificadamente o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del siguiente día de su separación.

³ **Artículo 57.** Para disfrutar de las pensiones señaladas en éste capítulo, los peticionarios deberán presentar su solicitud acompañada de los documentos siguientes:

[...]

El H. Congreso del Estado deberá expedir el Decreto correspondiente a partir de la fecha en que se tenga por recibida la documentación necesaria para su tramitación, en un término de treinta días durante el período ordinario de sesiones. En caso de que la legislatura se encuentre en receso, deberá contabilizarse dicho término a partir de que inicie el período ordinario de sesiones inmediato.

Por su parte, el dictamen sobre el artículo 115 del proyecto de constitución, leído en la 52a. sesión ordinaria, celebrada el veinte de enero de mil novecientos diecisiete, estableció lo siguiente:

“La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.”

Asimismo, el diputado Jara del Congreso Constituyente en la 59a. sesión ordinaria celebrada el veinticuatro de enero siguiente, señaló:

“El C. Jara, miembro de la Comisión: Señores diputados:...

Algunos temores se han iniciado acerca de que, si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el Gobierno del Estado no sea ya el papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado. Así pues, señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os dignéis dar vuestro voto por el artículo a discusión en la forma en que lo ha expuesto la Comisión.”

Luego, la mencionada libre administración hacendaria es una facultad constitucional concedida a los ayuntamientos municipales para integrar su presupuesto de egresos que comprende el manejo y aplicación de los recursos públicos, esto es, son autónomos en decidir qué destino tendrán los ingresos disponibles provenientes de las fuentes enumeradas en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, por lo que en este ámbito del ejercicio del gasto público no caben injerencias estatales que establezcan una aplicación específica presupuestal.

Se afirma que son autónomos en determinar la aplicación de los recursos públicos, porque para tal efecto deben observar las normas constitucionales y federales relativas, además de las que expidan las legislaturas locales concernientes a la organización de la administración pública municipal, entre ellas, las que normen el presupuesto y gasto público municipal basado en programas que señalen los objetivos, metas, beneficios y ejecución del gasto, por lo que en realidad se trata de la libre elección en el destino y monto de los recursos públicos disponibles, salvo que sea la propia Carta Fundamental la que prevea cubrir una obligación dineraria, ya que en este supuesto, a pesar de que se cumpla con ingresos públicos de su hacienda, no opera a plenitud esa libertad municipal porque no pueden dejar de acatarla.

En relación con este tema, los artículos 112, 114 y 115 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, disponen:

“ARTICULO 112. Los Municipios serán autónomos en la administración de su hacienda, para lo cual deberán sujetarse a lo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos. La hacienda pública de los Municipios se integra de las contribuciones incluyendo las tasas adicionales que establezca la Legislación estatal sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, y con los demás ingresos ordinarios

y extraordinarios, que en su favor establezca el Congreso del Estado, con las participaciones y subsidios que la Federación y el Estado les otorgue y con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.”

“ARTICULO 114. Los egresos de la administración pública municipal deberán sujetarse estrictamente al presupuesto que el Ayuntamiento apruebe anualmente por ejercicios naturales, el cual deberá formularse sobre las bases, programas y modalidades que el propio Ayuntamiento determine, pero que invariablemente contendrá las asignaciones anuales para gastos generales, de operación y de administración, para inversiones públicas, para el pago de deudas municipales y para erogaciones especiales.”

“ARTICULO 115. Con excepción de los casos previstos en el Artículo 32 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Morelos, ningún pago podrá hacerse sin que exista partida expresa del presupuesto que lo autorice y saldo disponible para cubrirlo.”

La hacienda pública municipal se compone de un sinnúmero de ingresos públicos provenientes de distintas fuentes, pero sólo quedan comprendidos en dicha libertad de elección -en el destino y aplicación- los que dimanen de actividades públicas y privadas de los municipios, así como los que se incluyan en esa categoría de libre administración hacendaria sean de carácter federal o local como las participaciones, de ahí que ciertos ingresos que forman parte de la hacienda pública, aunque estén destinados a cubrir las necesidades existentes, tengan una aplicación específica sin que el ayuntamiento pueda variar este manejo como las aportaciones federales o estatales, porque no se integran a la autonomía en el gasto público; sin embargo, respecto de determinados recursos públicos, aun formando parte de la autonomía, se acota su libre aplicación pues es menester satisfacer o garantizar una exigencia pecuniaria que señala la propia Constitución Federal.

Así, el municipio no podría dejar, por ejemplo, de pagar las contribuciones que fijara el Congreso de la Unión bajo la excusa de que se afecta su libre administración hacendaria en tanto que son cubiertas con ingresos públicos municipales; tampoco podría dejar de pagar la deuda que hubiese contraído para financiar obras y servicios; al igual que no puede dejar de cubrir las prestaciones laborales o de seguridad social que tuviese que cumplir por emplear trabajadores o cualquier otra basada en las previsiones constitucionales, porque si bien no pierde la facultad para administrar libremente la hacienda, sí se restringe en estos supuestos en la medida de que tiene que formar una partida especial en el presupuesto para cumplir con las obligaciones constitucionales, por encima de los programas que pretenda desarrollar con tales recursos públicos.

Entonces, no puede concebirse que bajo el esquema de la libre administración hacendaria los municipios soslayan el pago de prestaciones dinerarias que impone la propia Constitución, porque se tomarían en unidades políticas independientes regidas por sus propios principios y convicciones, sin apego a ningún marco legal, llegándose a extremos arbitrarios en el manejo y aplicación de los ingresos públicos; por ende, en esta hipótesis se reduce el margen de maniobra en el destino de los recursos por así disponerlo otra norma constitucional, como bien se destaca en la fracción VIII del artículo 115 constitucional que establece el sistema laboral y de seguridad social de trabajadores municipales, sustentado en las bases primarias del diverso 123.

En efecto, por Decreto publicado el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se adicionó la fracción IX del artículo 115 constitucional, en los siguientes términos:

“Artículo 115. [...]”

[...]”

IX. 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 en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.”

En la exposición de motivos de dicha reforma, presentada el ocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se dijo:

“Un relevante renglón de la iniciativa, es la propuesta contenida en la fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un

régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las Constituciones Locales y en las Leyes Estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias.

Sobre este particular se considera que debe proporcionarse al Municipio el apoyo técnico y administrativo correspondiente, lo que no puede lograrse si a cada cambio de funcionarios del ayuntamiento, se da la renovación de todo el personal de la institución municipal y se toma a la administración del Municipio como objetivo económico de grupo político, sin respetarse los derechos laborales de sus trabajadores. Por ello, se propone un sistema jurídico que fortalezca, que proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, capacidad para desarrollar una carrera al servicio de los gobiernos municipales, y de esta manera evitar el riesgo indicado, que fue señalado en forma reiterativa en todas las reuniones celebradas sobre el fortalecimiento municipal.

Si hemos logrado ya cierta estabilidad y protección de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado Federal y existe también un régimen respecto a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales en algunas entidades federativas, se debe proporcionar este mismo esquema a los Municipios.”

De esta forma, a las legislaturas locales se les facultó para regular las relaciones laborales suscitadas tanto entre los trabajadores al servicio del Estado federado como entre los municipios y sus trabajadores, respetando los lineamientos establecidos en el artículo 123 constitucional, entre ellos, la protección al salario que establecen las fracciones VI, VIII, X y XXVII, incisos b) y f), del apartado A, y sus correlativos del apartado B, y la seguridad social prevista en la fracción XXIX del primer apartado y la fracción XI del segundo, que abarca la jubilación y el seguro de invalidez, vejez y muerte.

Más adelante, el texto de la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Federal se modificó en su redacción y pasó a formar parte de la fracción VIII, mediante reforma publicada el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, en los términos que enseguida se precisan:

“Artículo 115. [...]

[...]

VIII. [...]

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.”

Las razones por las cuales se reubicaron diversas fracciones de los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal se encuentran en el dictamen del dieciséis de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, presentado en la Cámara de Diputados, que en lo conducente dispone:

“El artículo 116, en lo futuro, se encargará de señalar la estructura genérica de los poderes locales. Para tal efecto, serán reubicadas diversas fracciones del artículo 115, que pasarán a integrar otras tantas fracciones del artículo 116. En concreto tal reubicación opera con diversos párrafos de la fracción VIII y con las fracciones IX y X del vigente artículo 115, que pasarán a ser las fracciones V y VI del artículo 116.

[...]

La fracción V del artículo 116 que se analiza corresponde en su texto y en su espíritu a la actual fracción IX del artículo 115. Ya hemos señalado las razones por las que nos parece correcto este texto constitucional en la nueva fracción V que se propone, aunque, también en esta fracción V propondremos una enmienda por las razones que explicaremos juntamente con las relativas a las de la fracción II.

Finalmente, la fracción VI de este artículo 116, conserva el texto de la fracción X del actual 115 constitucional, pero con la nueva colocación se mejora la técnica jurídica constitucional y sobre todo se conserva el artículo 115 para establecer las bases generales de la organización municipal.

En el artículo segundo de la Iniciativa, en congruencia con los textos propuestos para las diversas fracciones del artículo 116, se propone la procedente derogación de las actuales fracciones VIII, IX y X del artículo 115 constitucional, cuyos textos, insistimos se recogen en el nuevo artículo 116.

Es propósito total del iniciador reservar al artículo 115 constitucional de manera exclusiva para señalar las bases mínimas de organización de la célula política fundamental del Estado Mexicano: el municipio. Sin embargo, en la fracción II del artículo 116 y en la fracción V de este mismo artículo, el iniciador hace referencia a aspectos municipales, pues en la primera mencionada indica que en la elección de los ayuntamientos se introducirá el principio de la representación proporcional y en la segunda citada, señala que en las relaciones de trabajo entre los trabajadores municipales y los municipios se observarán las mismas reglas que existen para los trabajadores al servicio de cada uno de los Estados. Para cumplir el propósito del iniciador, las comisiones que dictaminan proponen una modificación al artículo 115 constitucional. Tal modificación consiste en que en lugar de derogar su fracción VIII, la misma se modifique para quedar con el siguiente texto:

‘VIII. Las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.’

Si la asamblea aprueba esta modificación a la fracción VIII del artículo 115, la referencia a la introducción del principio de representación proporcional para la elección de ayuntamientos, en el último párrafo de la fracción II del artículo 116 deberá suprimirse, por lo que tal último párrafo de la fracción II quedará de la siguiente manera:

‘En la legislación electoral respectiva se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales.’

Por iguales razones, de la fracción V del citado artículo 116 constitucional, tendrá que suprimirse la referencia que se hace a las relaciones de trabajo entre trabajadores de los municipios y éstos, y tal fracción quedaría:

‘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.’

Por razones de congruencia, sin cambiar su sentido, será indispensable modificar el artículo segundo del decreto propuesto por el Ejecutivo Federal, para en lugar de proponer la derogación de las fracciones VIII, IX y X del artículo 115 constitucional, sólo proponer la derogación de las fracciones IX y X y tendrá que modificarse también el artículo primero del decreto iniciado por el Presidente de la República, para incluir en él la modificación al artículo 115, de tal manera que estos artículos de la iniciativa quedarían: [...]”

Con base en esta atribución, se expidió la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que en la parte que interesa, dice:

“Artículo 1o. La presente Ley es de observancia general y obligatoria para el Gobierno Estatal y los Municipios del Estado de Morelos y tiene por objeto determinar los derechos y obligaciones de los trabajadores a su servicio.”

“Artículo 24. Son causas justificadas de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad del Gobierno del Estado, Municipio o Entidad Paraestatal o Paramunicipal de que se trate, las siguientes:

[...]

(ADICIONADA, P.O. 18 DE JUNIO DE 2008)

XV.- Por haber obtenido decreto que otorgue pensión por jubilación o cesantía en edad avanzada, cuyo inicio de vigencia se consignará en el mismo ordenamiento; y

[...]”.

“Artículo 43. Los trabajadores del Gobierno del Estado y de los Municipios tendrán derecho a:

I. [...]

XIII. Pensión por jubilación, por cesantía en edad avanzada y por invalidez;

[...]”

“Artículo 45. Los Poderes del Estado y los Municipios están obligados con sus trabajadores a:

[...]

VIII. Proporcionarles dentro de las posibilidades económicas del presupuesto, áreas deportivas para su desarrollo físico;

[...]

XIV. De acuerdo con la partida que en el presupuesto de egresos se haya fijado para tal efecto, cubrir la indemnización por separación injustificada, cuando los trabajadores hayan optado por ella y pagar, en una sola exhibición, los salarios caídos que nunca podrán ser superiores a seis meses, prima vacacional, aguinaldos y demás prestaciones que establezca el laudo definitivo;

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:

[...]

c) Pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte;

[...]”

“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;

[...]”

“Artículo 55. Las prestaciones, seguros y servicios citados en el artículo que antecede estarán a cargo de los Poderes del Estado y de los Municipios, a través de las instituciones que para el caso determinen.”

“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 activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento.

El trabajador que se hubiera separado justificada o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del siguiente día de su separación.”

“Artículo 57. Para disfrutar de las pensiones señaladas en este capítulo, los peticionarios deberán presentar su solicitud acompañada de los documentos siguientes:

A) Para el caso de jubilación, cesantía por edad avanzada o invalidez:

[...]

El H. Congreso del Estado deberá expedir el Decreto correspondiente a partir de la fecha en que se tenga por recibida la documentación necesaria para su tramitación, en un término de treinta días durante el período ordinario de sesiones. En caso de que la legislatura se encuentre en receso, deberá contabilizarse dicho término a partir de que inicie el período ordinario de sesiones inmediato.”

“Artículo 59. La pensión por cesantía en edad avanzada, se otorgará al trabajador que habiendo cumplido cuando menos cincuenta y cinco años de edad, se separe voluntariamente del servicio público o quede separado del mismo con un mínimo de 10 años de servicio.

[...]”

“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.”

El examen relacionado de los artículos transcritos pone de manifiesto las siguientes premisas:

1. Los trabajadores tienen derecho a una pensión -siempre que se cumplan los requisitos legales- como lo previene el artículo 123 de la Constitución Federal.
2. Las prestaciones laborales que deben cubrirse en términos de la misma disposición constitucional deben fijarse en una partida especial del presupuesto de egresos, a diferencia de otro tipo de prestaciones que quedan sujetas a las posibilidades económicas del Municipio.
3. El Municipio tiene obligación de cubrir las aportaciones de seguridad social para la pensión por cesantía en edad avanzada, a cualquiera de los institutos federales de seguridad social que se señalan en el artículo 54, aunque no debe perderse de vista que, en general, el sistema de seguridad social del Estado de Morelos es bipartita en términos del diverso artículo 67.
4. Por estas razones, en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos no se establece el deber de los municipios de fijar una partida especial en el presupuesto para el pago de pensiones, pero sí para las aportaciones de seguridad social.
5. Dicha prestación económica seguirá estando a cargo del municipio, por sí o a través de las instituciones relativas, aunque la otorga el Congreso del Estado mediante decreto.

En tal virtud, es innegable que el marco legal establecido en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos para el otorgamiento de la pensión por cesantía en edad avanzada no vulnera la libre administración hacendaria del Municipio de Zacatepec, pues dicha prestación económica está a su cargo por mandato expreso de la propia Constitución Federal, de modo que tiene que cubrirla por sí o por medio de la institución respectiva aun con ingresos públicos, ya que en su caso deberá realizar las aportaciones de seguridad social a través de la partida fijada en el presupuesto de egresos, de ahí que si se trata de una obligación o exigencia constitucional que ineludiblemente debe satisfacer no puede operar a plenitud la libertad concedida a los ayuntamientos en la administración de los recursos públicos, al mismo tiempo que el Congreso del Estado de Morelos solamente tiene facultades para otorgarla, al igual que lo hacen los institutos de seguridad social federales; por ende, esta situación nada afecta el libre manejo y aplicación de los ingresos públicos, en la medida de que los artículos 56 y 57 de la referida ley señalan únicamente el órgano encargado de otorgarla, porque es inconcuso que el ayuntamiento con base en las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos debe registrar una partida especial con saldo disponible para cubrir las aportaciones de seguridad social.

Bajo esa óptica, ni el artículo 56 ni el artículo 24, fracción XV, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, por sí solos, trascienden a la libre administración hacendaria municipal, como lo estableció la mayoría de los señores Ministros, si se tiene en cuenta que el primero señala el órgano encargado de otorgar la pensión y el segundo que el haber obtenido decreto que otorgue pensión es una causa justificada de terminación del nombramiento de un trabajador. Esto es así, ya que la partida presupuestaria de aportación de seguridad social se presupone que fue fijada por el ayuntamiento para cumplir esa obligación constitucional, por lo que no se dimensiona la afectación a la libertad en el manejo de los ingresos públicos, sin perjuicio de que podría darse que algún determinado decreto o algún presupuesto de egresos municipal pudieran no se acogerse al sistema de pensiones previsto en la aludida ley, debido a que en todo caso esa cuestión es un problema relativo a la aplicación y no al contenido de las normas combatidas.

En todo caso, estimo que debió analizarse la idoneidad constitucional del sistema de pensiones y jubilaciones establecido en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y no solamente de los artículos invalidados por la mayoría, los cuales, por sí mismos, en mi opinión no violan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En conclusión, no comparto el criterio adoptado por la mayoría de los señores Ministros al resolver la presente controversia constitucional, ya que los artículos invalidados de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos no vulneran el marco constitucional que rige al libre manejo y aplicación de los ingresos públicos por parte de los municipios.

Atentamente

El Ministro, **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de diez fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular que formula en Ministro **José Fernando Franco González Salas**, en la sentencia del ocho de noviembre de dos mil diez, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 90/2008, promovida por el Municipio de Zacapetec, Estado de Morelos. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a quince de diciembre de dos mil diez.- Rúbrica.