

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 92/2008, promovida por el Municipio de Puente Ixtla, 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 92/2008.

ACTOR:

MUNICIPIO DE PUENTE IXTLA, 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, Ernesto Navarrete Pichardo, en su carácter de Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Puente de Ixtla, 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:

ORGANOS DEMANDADOS:

- 1.- El Congreso del Estado de Morelos.
- 2.- Gobernador del Estado de Morelos.
- 3.- Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo de Morelos.

ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA:

1.- Decreto número 782 de diecisiete de junio de dos mil ocho, publicado en la edición del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4620 de dieciocho siguiente o, 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.

2.- Artículos 1o., 8o., 43, fracciones V, XIII, XIV, XV; 45, fracciones III, IV y XV, 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.

3.- 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 nueve de mayo de dos mil siete.

4.- Artículo 109 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4546 de doce de junio de dos mil siete.

SEGUNDO.- En la demanda la promovente señaló como antecedentes, los siguientes:

a) En la edición del Periódico Oficial Tierra y Libertad del Gobierno del Estado de Morelos número 4620 de dieciocho de junio de dos mil ocho, se publicó el decreto 782, de diecisiete 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.

b) En el capítulo de consideraciones del decreto en mención, el Poder Legislativo de Morelos, ratificó 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 la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional número 55/2005.

Dentro del mismo capítulo de consideraciones del decreto 782, el Congreso local reconoce que al emitir 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 con cargo a sus respectivos presupuestos de egresos.

TERCERO.- Los conceptos de invalidez que adujo la parte actora, son los que se sintetizan enseguida:

1. Considera que se vulneran en su perjuicio, 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.

Que los citados mandamientos constitucionales han sido transgredidos en agravio del municipio actor, toda vez que los artículos 1o., 8o., 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; 55 a 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; 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 prestaciones sólo están plasmadas e incluso contradichas a nivel teórico o retórico, al estar ausentes de un verdadero sistema integral, que le producen 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 citados 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 pagando 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 otro municipio.

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.

Asimismo, sostiene que los mencionados artículos 1o., 8o., 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.

2. El municipio actor aduce que se vulnera en su perjuicio lo previsto en los artículos 14, 16, 115, fracción II, y penúltimo párrafo, fracción IV, penúltimo párrafo, y fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que las normas impugnadas lesionan la potestad gubernativa del Ayuntamiento para conducir sus relaciones laborales y determinar legalmente el otorgamiento de las prestaciones que a sus trabajadores correspondan; asimismo, lesionan su autonomía en la gestión de 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, 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.

Refiere además, que es inaceptable que el Poder Legislativo sea quien decida lo relativo a las pensiones de sus empleados, unilateralmente y sin la mínima intervención del Ayuntamiento en su calidad de patrón o empleador, así como los casos en que debe proceder el otorgamiento y pago de esas prestaciones, alterando la congruencia, uniformidad y las previsiones que el Municipio tenga ya consideradas en el presupuesto de egresos anual; no sólo respecto de aquellos trabajadores que hayan prestado sus servicios al municipio actor, sino incluso emitiendo pensiones en las que se compute el tiempo de prestación de servicios que el trabajador haya realizado en otros órganos de gobierno, lo que también implica la imposibilidad para el gobierno municipal de poder prever y planificar el gasto o presupuesto público en cuanto a este tipo de prestaciones laborales, aunado a la carga presupuestal inequitativa y la merma en su hacienda pública, cuando se le obliga a pagar una pensión, como último patrón o empleador.

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 92/2008, y por razón de turno designaron al Ministro Juan N. Silva Meza, como instructor del procedimiento; 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 dieciocho de junio de dos mil ocho, 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 1o., 8o., 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 1o. 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.

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.

10. 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.

11. 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 si mismo, es decir, variar sus requisitos o procedimiento para su concesión.

12. 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 dieciocho de junio de dos mil ocho, 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 veinticinco 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 veintiocho de julio de dos mil ocho, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solicitando la invalidez del Decreto 782, 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.

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 dieciocho de junio de dos mil ocho, 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 veinticinco de julio siguiente.

2. Que tomando en consideración que la publicación del decreto 782 impugnado, se llevó a cabo el dieciocho de junio de dos mil ocho, se actualiza la primera 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 diecinueve de junio y feneció el quince de agosto de dos mil ocho; por tanto; si la demanda que nos ocupa fue presentada el veintiocho de julio siguiente, en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se desprende de autos, la misma es oportuna, únicamente respecto a la impugnación de los artículos 24, fracción XV y 56, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

3. 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 y la presentación de la demanda ha transcurrido en exceso el plazo de 30, actualizándose la causa 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.

4. 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”**.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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 Puente de Ixtla, 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.

De lo planteado en la demanda de controversia constitucional se desprende que el Municipio actor, demanda la invalidez del decreto número 782 de diecisiete de junio de dos mil ocho, publicado en la edición del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4620 de dieciocho siguiente o, 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. Por tanto, lo que se impugna en el presente asunto es una norma general.

Ahora bien, el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, señala:

"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 a la transcripción que antecede, se desprende que tratándose de la oportunidad para la impugnación de normas generales, señala el siguiente supuesto: Dentro del plazo de treinta días contados a partir del 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.

En el presente caso se actualiza la hipótesis referida en el párrafo que antecede; por ende, tomando en cuenta que el decreto impugnado fue publicado el dieciocho de junio de dos mil ocho, el plazo para promover la presente controversia constitucional transcurrió del diecinueve de junio de dos mil ocho al quince de agosto de dos mil ocho; debiéndose descontar del plazo los días veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de junio, cinco, seis, doce, trece y del dieciséis al treinta y uno de julio, dos, tres, nueve y diez de agosto de dos mil ocho, por corresponder a sábados y domingos y ser inhábiles; así como por encontrarse comprendidos dentro de ellos los correspondientes al período de receso por vacaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por consiguiente, si la demanda se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiocho de julio de dos mil siete, según se desprende del sello asentado al reverso de la foja veintidós de autos, es inconcuso, que fue promovida con oportunidad.

TERCERO.- Enseguida se procede a examinar la legitimación de quien promueve la presente controversia constitucional.

El artículo 11, párrafo primero, 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 actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el presente asunto, signa la demanda de controversia constitucional Ernesto Navarrete Pichardo, quien se ostenta como Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Puente de Ixtla, Estado de Morelos, carácter que acredita con la copia certificada del acta de sesión extraordinaria de Cabildo de tres de marzo de dos mil ocho, en la que se autoriza al Síndico del Municipio en mención, para ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ejercer las acciones jurídicas que resulten necesarias en defensa de la autonomía, las atribuciones y los ingresos y egresos que les corresponden al municipio (foja 30 del expediente).

Al respecto, es necesario tener presente el contenido normativo del precepto 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, que 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; tendiendo 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; (...).”

Asimismo, el citado Municipio cuenta con la legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con el inciso b) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

CUARTO.- Igualmente, por constituir un presupuesto procesal, se procede a realizar el estudio de la legitimación pasiva de las autoridades demandadas en la presente controversia constitucional.

En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, comparecieron a dar contestación a la demanda Marco Antonio Adame Castillo, en su carácter de Gobernador Constitucional, lo cual acreditó con copia del Periódico Oficial de la entidad *“Tierra y Libertad”* de veintinueve de septiembre de dos mil seis; y Sergio Alvarez Mata, promoviendo con el carácter de Secretario de Gobierno, lo cual acreditó con copia del Periódico Oficial de la entidad *“Tierra y Libertad”* de cuatro de octubre de dos mil seis.

Al respecto, el artículo 57 de la Constitución Política del Estado de Morelos, establece lo siguiente:

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

De conformidad con este numeral, el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denomina Gobernador del Estado, de lo que se infiere entonces que quien signó la contestación de demanda tiene la representación de ese poder.

Por lo que hace al Secretario de Gobierno, los artículos 74 y 76, de la propia Constitución Política del Estado de Morelos, establecen, en lo que interesa, lo siguiente:

“ARTICULO 74.- Para el despacho de las facultades encomendadas al Ejecutivo, habrá Secretarios de Despacho, un Consejero Jurídico y los servidores públicos que establezca la ley, la que determinará su competencia y atribuciones.

Se consideran Secretarios de Despacho, el Secretario de Gobierno, el Procurador General de Justicia del Estado y los demás funcionarios públicos que con ése carácter determine la Ley.

(...).”

“ARTICULO 76.- Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del Gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el Secretario de Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.

El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el Secretario de Gobierno”.

De los preceptos anteriores se advierte entonces, que el Secretario de Gobierno también cuenta con legitimación pasiva en la presente controversia constitucional.

Finalmente, en cuanto al Poder Legislativo, comparece el diputado Jaime Tovar Enríquez, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, personalidad que acredita con la copia certificada del acta de sesión ordinaria de quince de julio de dos mil ocho.

Al respecto, los artículos 26 y 27, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos establecen:

“ARTICULO 26.- El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente del Congreso y en sus funciones hará respetar el fuero constitucional de los diputados y velará por la inviolabilidad del Recinto Legislativo”.

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

(...)

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

(...).”

Del contenido de los anteriores preceptos, se advierte que el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, quien signa la contestación de demanda por parte del Poder Legislativo local, cuenta con legitimación pasiva en la presente controversia constitucional.

QUINTO.- Previamente al estudio de fondo del asunto, deben analizarse los motivos de inejecutabilidad de la acción de controversia constitucional sea que las hagan valer las partes o, de oficio se adviertan, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia.

El Gobernador Constitucional y el Secretario de Gobierno, ambos del Estado Libre y Soberano de Morelos, al contestar la demanda argumentan que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la Ley de la materia, en relación con todas y cada una de las disposiciones legales impugnadas en el inciso b), del punto IV de la demanda, pues contrario a lo que menciona el actor, resulta notoriamente improcedente la impugnación respecto de artículos no reformados, únicamente porque pertenezcan a una misma Ley y guarden una relación ordinaria y común con las disposiciones que si fueron reformadas.

Al respecto, sostienen que no basta que se realice una reforma a un precepto de una determinada Ley, para que puedan combatirse además de la disposición reformada, todas las demás disposiciones de la Ley relativa que guarden una relación ordinaria con la reformada, en virtud de la integración que debe tener cualquier sistema legal, pues lo que autoriza su impugnación constitucional, es la existencia de un cambio formal, que desde el punto de vista constitucional, lo convierte en un acto legislativo nuevo. Desde otro punto de vista, una reforma o modificación a un texto legal, da también derecho a impugnar otras disposiciones, siempre y cuando con la reforma se vean directamente afectados, en cuanto a su sentido, alcance o aplicación.

En primer lugar, este Tribunal Pleno considera que 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 a 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 los mismos no fueron reformados, razón por la cual 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, 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.

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.

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 el debido plazo.

En virtud de que las autoridades demandadas no hacen valer ninguna causa de improcedencia diversa a la analizada, ni advirtiéndose de oficio otra que deba ser abordada, se procede al estudio del fondo del asunto.

SEXTO.- 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...

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;

(...).”

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.

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 erogue 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 erogue 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.

SEPTIMO.- 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

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. [...]."

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 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 para el Congreso del Estado de Morelos.

TERCERO.- Se declara la invalidez de los artículos 24, fracción XV, 56 y 57, último párrafo, 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 resolutive 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 resolutive 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 resolutive Tercero:

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 veinticinco 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 92/2008, promovida por el Municipio de Puente Ixtla, 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 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 92/2008, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE PUENTE DE IXTLA, 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 tornarían 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 Puente de Ixtla, 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, transcienden 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 el señor 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 92/2008, promovida por el Municipio de Puente de Ixtla, 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.