

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 50/2010, promovida por el Municipio de Tlayacapan, Estado de Morelos, así como Voto Particular formulado por 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 50/2010.

ACTOR: MUNICIPIO DE TLAYACAPAN, ESTADO DE MORELOS.

MINISTRO PONENTE: GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.

SECRETARIA: MARIA DOLORES OMAÑA RAMIREZ.

ELABORO: KATYA CISNEROS GONZALEZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día tres de mayo de dos mil doce.

VISTOS; Y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Por oficio presentado el seis de agosto de dos mil diez, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juvenal Francisco Flores Morales, en su carácter de Síndico Municipal del Ayuntamiento de Tlayacapan, Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en representación de éste, en la que demandó la invalidez del acto que adelante se precisa, emitido por las autoridades que a continuación se señalan:

ORGANOS DEMANDADOS:

1. Congreso del Estado de Morelos.
2. Gobernador del Estado de Morelos.

ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA:

Decreto número 468 de quince de junio de dos mil diez, publicado en la edición del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4817 de siete de julio siguiente.

Asimismo, de la lectura integral de la demanda, y particularmente del contenido del primer y cuarto concepto de invalidez, se advierte que la parte actora plantea la inconstitucionalidad del artículo 57 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

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

"1.- El C. CRESENCIO CARRERA ROJAS, prestó sus servicios al Ayuntamiento Municipal de Tlayacapan, Morelos, en dos etapas, es decir, la primera del 01 de noviembre de 2000 al 31 de octubre de 2003, y la segunda del 01 de noviembre de 2007 al 31 de octubre de 2009. En ambos con el cargo de Director de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.

2.- Es el caso de que mediante escrito presentado con fecha trece de julio de dos mil diez, el ciudadano CRESENCIO CARRERA ROJAS, se presentó a hacer del conocimiento que mediante Decreto número CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO (468), publicado en el Diario Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad" número 4817 del día 07 de julio de 2010 dos mil diez, se había dictado una resolución en contra de mi representada en donde condenaba a ésta a:

'PRIMERO.- conceder pensión por Cesantía en Edad Avanzada a Crescencio Carrera Rojas.

SEGUNDO. La pensión decretada deberá cubrirse al 75 % del último salario del solicitante, de conformidad con el inciso f) del artículo 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado y será cubierta a partir del día siguiente a aquél en que el trabajador se separo de sus labores por el Ayuntamiento de Tlayacapan, Morelos, dependencia que realizará el pago en forma mensual con cargo a la partida destinada para pensiones.

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

A tal escrito, se adjuntó un ejemplar del diario oficial que contiene el decreto controvertido, el cual textualmente a la letra dice:

'Al margen izquierdo un sello con el Escudo del Estado de Morelos que dice: "Tierra y Libertad".- La Tierra volverá a quienes la trabajan con sus manos. Poder Legislativo.- LI Legislatura.- 2009 - 2012.

MTRO. MARCO ANTONIO ADAME CASTILLO, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS A SUS HABITANTES SABED:

Que el Congreso del Estado se ha servido enviarme para su promulgación lo siguiente: LA QUINCUAGESIMA PRIMERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE OTORGA EL ARTICULO 40, FRACCION II, DE LA CONSTITUCION POLITICA LOCAL, Y, CONSIDERANDO.

I.- Mediante escrito presentado en fecha 04 de noviembre del 2009, ante este Congreso del Estado, el C. Crescencio Carrera Rojas, por su propio derecho, solicitó de esta Soberanía le sea otorgada pensión por Cesantía en Edad Avanzada, acompañando a su solicitud los documentos a que se refiere el artículo 57, apartado A), fracciones I, II, y III, de la Ley del Servicio Civil del Estado, como lo son: Acta de nacimiento, hoja de servicios expedida por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, así como hoja de servicios y carta de certificación de salario expedidas por el Ayuntamiento de Tlayacapan, Morelos.

II.- Que al tenor del artículo 56 de la Ley del Servicio Civil vigente en la Entidad, la pensión por Cesantía en Edad Avanzada se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento. El trabajador que se hubiere 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. Y con fundamento en el artículo 59 de la Ley del Servicio Civil, la pensión por cesantía en edad avanzada, se otorgará al trabajador que habiendo cumplido cuando menos cincuenta y cinco años de edad y un mínimo de diez años de servicio, se ubique en el supuesto correspondiente, el monto será de acuerdo a su último salario y al porcentaje que por los años de servicio le corresponda, según lo establece el artículo de referencia.

III.- En el caso que se estudia, el C. Crescencio Carrera Rojas, prestó sus servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, habiendo desempeñado los cargos siguientes: Agente, en la Dirección de la Policía Judicial de la Procuraduría General de Justicia, del 16 de enero de 1983, 30 de abril de 1985; Ayudante de Operador de Vehículos, en la Secretaría de Abasto y Desarrollo Social, del 24 de marzo, al 15 de mayo de 1986; Ayudante de Operador de Vehículos, en la División de Tianguis Populares de la Secretaría de Abasto y Desarrollo Social, del 16 de julio, al 30 de septiembre de 1986; Policía Judicial "B", en la Dirección General de la Policía Judicial de la Procuraduría General de Justicia, del 16 de agosto de 1988, al 09 de julio de 1996. En el Ayuntamiento de Tlayacapan, Morelos, prestó sus servicios desempeñando el cargo de: Director de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, del 01 de noviembre de 2000, al 31 de octubre de 2003 y del 01 de noviembre de 2007, al 31 de octubre de 2009, fecha en que le fue expedida la constancia de referencia. Una vez realizado el procedimiento de Investigación que establece el artículo 67 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, se comprobó fehacientemente la antigüedad del trabajador y se acreditan 15 años, 6 meses, 12 días de antigüedad de servicio efectivo de trabajo interrumpido y 55 años de edad, ya que nació el 14 de septiembre de 1954, en consecuencia, se estima que se encuentran plenamente satisfechos los requisitos previstos en el artículo 59 inciso f), del marco jurídico antes invocado.

Por lo anteriormente expuesto, esta Soberanía ha tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO NUMERO CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO.

ARTICULO 1º.- Se concede pensión por Cesantía en Edad Avanzada al C. Crescencio Carrera Rojas, quien ha prestado sus servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, así como en el Ayuntamiento de Tlayacapan, Morelos, desempeñando como último cargo el de: Director de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.

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

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

TRANSITORIO

ARTICULO UNICO.- El presente Decreto, entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión del Gobierno del Estado.

Recinto Legislativo a los quince días del mes de junio de dos mil diez.

Atentamente. "Sufragio Efectivo. No Reelección". Los CC. Diputados Integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado. Dip. Othón Sánchez Vela. Presidente. Dip. Rabindranath Salazar Solorio. Vicepresidente. Dip. Rufo Antonio Villegas Higareda. Secretario. Dip. Karen Villegas Montoya. Secretaria. Rúbricas.

Por tanto mando se imprima, publique circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo en la Ciudad de Cuernavaca, Capital del Estado de Morelos, a los seis días del mes de julio de dos mil diez.

"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION". GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS MTRO. MARCO ANTONIO ADAME CASTILLO SECRETARIO DE GOBIERNO DR. OSCAR SERGIO HERNANDEZ BENITEZ RUBRICAS.'

3. No obstante lo anterior y en virtud de que mi representada hasta la presente fecha no ha sido notificada en forma legal por parte de la demandada Congreso del Estado de Morelos, es por ello que se dio contestación a CRESCENCIO CARRERA ROJAS, que hasta en tanto la Tesorería Municipal rindiera un informe acerca de la posibilidad del Ayuntamiento de solventar lo peticionado y no notificara formalmente a esta autoridad, se acordaría lo conducente".

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

'PRIMERO.

Fuente del concepto de invalidez.

DECRETO NUMERO CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO (468). Publicado en el Diario Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad" número 4817 del día 07 siete de julio de 2010 dos mil diez.

Preceptos violados. Artículos 14, 16, 17, 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el título sexto, capítulo I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; artículo 59 de la Ley del Servicio Civil en el Estado de Morelos; artículo 106, fracción IV, del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Morelos.

Argumento del concepto de invalidez. *El decreto impugnado viola en perjuicio del Municipio actor los artículos 14, 16, 115, 116 y 123 de la Constitución Federal, al implicar la intromisión del Poder Legislativo del Estado en la vida interna del Municipio, dado que en él exige el cumplimiento y pago de la pensión por cesantía en edad avanzada a favor de Crescencio Carrera Rojas, y que si bien es cierto que el pago de las pensiones por cesantía en edad avanzada se encuentra contemplado en el título sexto, capítulo único, de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Morelos, sin que se reconozca que existió relación de trabajo y para el caso en que indebidamente se entre a su estudio, se resalta a esta superioridad que se viola en perjuicio de mi representada una invasión a su esfera competencial que le atribuye el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque la demandada, Congreso del Estado de Morelos, indebidamente estableció en la Ley del Servicio Civil para el Estado de Morelos en su artículo 57, último párrafo, que: ‘...El 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’; sin embargo, esto es competencia exclusiva del Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos ya que los Municipios, a través de sus órganos de gobierno que son los Ayuntamientos, gozan de plena autonomía para dirigir los destinos políticos, administrativos y patrimoniales en su circunscripción municipal, disfrutando de facultades para autogobernarse y sólo por excepción en los casos de suspensión y desaparición de Ayuntamientos y suspensión o revocación del mandato de los integrantes del Ayuntamiento, podrán intervenir las Legislaturas Estatales, por lo que si en el caso no se actualiza ninguna de las causas de excepción en que el Poder Legislativo Local tiene atribuciones constitucionales para intervenir su proceder, conculca la autonomía constitucional consagrada en el artículo 115 de la Carta Magna y su actuar carece de sustento jurídico porque ni la Constitución Federal, ni la estatal, ni alguna ley local le concede facultades para dictar un acuerdo en el sentido del impugnado, arrogándose facultades de resolutor laboral en contravención también del artículo 123 constitucional que establece a las autoridades encargadas de la impartición de justicia laboral, así como del numeral 116 de la Carta Magna, que faculta a las Legislaturas de los Estados a expedir las leyes laborales que regulen las relaciones entre el Estado y Municipios con sus trabajadores, y que sin embargo al pretender aplicar el artículo 57 de la Ley del Servicio Civil citada, se transgrede la autonomía municipal al hacer uso de facultades que no le corresponden, lo que implica también la vulneración a los numerales 14 y 16 de la Carta Magna porque el decreto impugnado carece de fundamentación y motivación.*

En la especie se suplica se considere la tesis aislada que a continuación se transcribe:

‘MUNICIPIOS, LIBRE ADMINISTRACION DE LOS BIENES POR LOS.’ (Se transcribe) Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca. Tomo LXI. Pág. 5202. Tesis Aislada.

SEGUNDO.

Fuente del concepto de invalidez. *DECRETO NUMERO CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO (468). Publicado en I Diario Oficial del Estado de Morelos “Tierra y Libertad” número 4817 del día 07 siete de julio de 2010 dos mil diez.*

Preceptos violados. *Artículos 14, 16, 17 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el título sexto, capítulo I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; artículo 59 de la Ley del Servicio Civil en el Estado de Morelos; artículo 106, fracción IV, del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Morelos.*

Argumento del concepto de invalidez: *El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las facultades del Municipio Libre y su facultad para manejar su patrimonio conforme a la ley, asimismo los artículos 14 y 16 constitucionales otorgan la garantía de seguridad Jurídica a los gobernados. Por otra parte, el artículo 113 de la Constitución Política del Estado de Morelos establece:*

'Artículo 113. (Se transcribe).'

Lo anterior evidencia la flagrante violación a la autonomía municipal por parte de los demandados, al dictar un decreto que compromete el patrimonio municipal, más aún cuando no fue oída y vencida en un procedimiento previo y con las formalidades esenciales del procedimiento.

Es claro que los resolutivos condenatorios de los demandados son totalmente contrarios al principio del municipio libre y autónomo consagrado por el artículo 115 de la Constitución Federal, entrometiéndose en la libre administración municipal, tomando sin facultad, decisiones contrarias al precepto invocado, acarreado con ello graves perjuicios al actor pues desequilibra los presupuesto cuya administración es su facultad exclusiva.

Sin dejar de hacer notar que indebidamente se violaron las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales de mi representada al no haber sido llamada al juicio por parte de los demandados, ya que estos se encontraron constreñidos a hacerlo, pues así se establece en la fracción IV del artículo 106 del Reglamento Interior del Congreso de Morelos, que dice: "los proyectos de dictamen deberían contener: ...el análisis de las observaciones hechas por los Ayuntamientos y los Poderes Ejecutivo o Judicial en su caso".

Sin embargo esto no aconteció así, pues la demandada Comisión de Trabajo, Previsión Social y Fomento Cooperativo del Congreso del Estado de Morelos turnó a la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos su dictamen para su aprobación correspondiente, sin dar intervención al municipio actor, tal como se desprende del DECRETO NUMERO CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO (468). Publicado en el Diario Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad" número 4817 del día 07 siete de julio de 2010 dos mil diez; es por ello y toda vez que se violaron en perjuicio del actor las garantías de seguridad jurídica consagradas en nuestra Carta Magna, por lo que se reclama la invalidez del decreto aludido, ya que los demandados debieron otorgar a mi representada el derecho de audiencia y defensa, el cual debe considerarse como aquel en que se concede a los interesados el conocimiento del trámite, la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, así como la de alegar en su favor, conociendo de los elementos que pudieran motivar la afectación en su patrimonio, que como acontece en el caso concreto al otorgar una pensión por cesantía en edad avanzada a un particular y de acuerdo a los términos ya mencionados; a fin de obtener, al emitirse la determinación correspondiente, un pronunciamiento específico sobre su defensa; sirve de base a lo anteriormente mencionado la siguiente jurisprudencia sustentada por nuestro Máximo Organismo de Justicia de la Nación que a continuación se transcribe: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO NUMERO 18060 EMITIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO Y PUBLICADO EL DIECISEIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE, QUE DECLARA LA DESINTEGRACION DEL CABILDO DEL AYUNTAMIENTO DE ZACOALCO DE TORRES, SIN CONCEDER DERECHO DE AUDIENCIA Y DEFENSA A LA PARTE AFECTADA, ES INCONSTITUCIONAL.' (Se transcribe) Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XII, Diciembre de 2000. Pág. 885. Tesis de Jurisprudencia.

TERCERO.

Fuente del concepto de invalidez. DECRETO NUMERO CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO (468). Publicado en el Diario Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad" número 4817 del día 07 siete de julio de 2010 dos mil diez.

Preceptos violados. Artículos 14, 16, 17, 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el título sexto, capítulo I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; artículo 59 de la Ley del Servicio Civil en el Estado de Morelos: artículo 106; fracción IV, del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Morelos.

Argumento del concepto de invalidez: el acto impugnado viola en perjuicio del Municipio actor los artículos 14, 16, 115, 116 y 123 de la Constitución Federal, al implicar la intromisión del Poder Legislativo del Estado en la vida interna del Municipio, dado que en él se exige el cumplimiento y pago de la pensión por cesantía

en edad avanzada a favor de CRESCENCIO CARRERA ROJAS, y que si bien es cierto que el pago de las pensiones por cesantía en edad avanzada se encuentra contemplado en el título sexto, capítulo único, de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Morelos, también es cierto que de acuerdo a la categoría desempeñada por CRESCENCIO CARRERA ROJAS, como prestador de servicios al Municipio actor, que lo fue como Director de la Policía Municipal, no puede ser considerado como trabajador en la toda la acepción de la palabra, sino que tuvo una relación de carácter administrativo, tal y como lo establece el artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es incuestionable que estos servidores públicos son miembros de cuerpos de seguridad pública a los que se refiere el apartado B (que se refiere a los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública), porque la actividad que realizan es de interés público y social, por lo que, la prestación de sus servicios no puede equipararse a una relación laboral, dada su propia naturaleza, que es de aquellas que están encomendadas a vigilar y proteger el orden público a favor de los gobernados, de ahí el que debe regularse este tipo de prestación de servicios por sus propias leyes y no sujetarla, al sometimiento de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Morelos, como indebidamente lo realizó la demandada; porque se ubica claramente dentro de las excepciones que prevé la citada fracción XIII del precepto constitucional antes invocado. En consecuencia, si la propia Constitución excluye a los miembros de los cuerpos de seguridad pública de la relación equiparable a la laboral que se especifica en el primer párrafo de las fracciones XII (sic) y XIII bis, del artículo 123, luego entonces, no era procedente aplicar la Ley del Servicio Civil en comento, pues al no existir una relación laboral, sino de carácter administrativo, resulta procedente declarar la invalidez del decreto impugnado. Lo anterior resulta así, atendiendo a que la ley aplicable para estos servidores públicos lo es la Ley del Sistema Integral de Seguridad Pública del Estado de Morelos, la cual fue aprobada por la demandada Congreso del Estado de Morelos, que sin embargo de la misma no se desprende beneficio alguno de la naturaleza que ahora pretenden otorgar los demandados a CRESCENCIO CARRERA ROJAS; porque los miembros de las policías preventivas deben sujetarse necesariamente a la aplicación de las leyes que los rigen y no como en el caso indebido, resulta inaplicable otorgar la pensión por cesantía en edad avanzada en términos de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Morelos por no ser un trabajador en la extensión de la palabra, sino que lo procedente era negarle la pensión citada en virtud de tener una relación de carácter administrativo con mi representada y no una relación laboral por ser integrante de cuerpos de seguridad que por su propia naturaleza desempeñan una actividad especial y distinta a los trabajadores a que se refiere la fracción XII del propio artículo; sirve de base a lo anterior el siguiente criterio jurisprudencial sustentado por nuestro Máximo Organo de Justicia de la Nación que a continuación se transcribe: 'POLICIA PREVENTIVA, AGENTES DE LA. ATENDIENDO A LO DISPUESTO POR LA FRACCION XIII DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITEN CON MOTIVO DE LA PRESTACION DE SUS SERVICIOS, DEBEN REGULARSE POR SUS PROPIAS LEYES Y NO ESTAN SUJETAS A LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIOS DEL ESTADO.' Tribunales Colegiados de Circuito. Apéndice de 1995, Octava Epoca. Tomo III, Parte TCCC. Pág. 528. Tesis de Jurisprudencia.

En este sentido, este Máximo Organo Judicial deberá considerar y determinar la invalidez del decreto reclamado.

CUARTO.

Fuente del concepto de invalidez.

DECRETO NUMERO CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO (468)- Publicado en el Diario Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad" número 4817 del día 07 siete de julio de 2010 dos mil diez.

Preceptos violados. Artículos 14, 16, 17, 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como el título sexto, capítulo I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; artículo 59 de la Ley del Servicio Civil en el Estado de Morelos; artículo 106 fracción IV del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Morelos.

Argumento del concepto de invalidez.

A manera de concluir la presente demanda, me permito manifestar que el decreto controvertido el Poder Legislativo sed toma indebidamente la atribución que afectar unilateralmente los recursos del Municipio, lo cual lesiona el principio de libre administración de la hacienda municipal, entendida como autonomía en la gestión de los recursos municipales.

Derivado de ello se pide se declare la invalidez del decreto mencionado e incluso del precepto legal del cual deriva (artículo 57 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos), pues en sí, es violatorio de lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Federal, toda vez que las bases que rigen las relaciones entre los Municipios y sus trabajadores deben ajustarse al artículo 123 constitucional, cuyos apartados A y B, en relación con sus leyes reglamentarias, prevén la existencia de organismos encargados de administrar la seguridad social en su totalidad, lo que torna inconstitucional que las pensiones se otorguen por la Legislatura Local, con cargo a las haciendas públicas municipales.”

CUARTO. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la parte actora estima violados son 14, 16, 17, 115, 116 y 123.

QUINTO. Por auto de nueve de agosto de dos mil diez, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 50/2010 y, por razón de turno, designó al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, como instructor del procedimiento.

Mediante proveído de diez de agosto de dos mil diez, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como autoridades demandadas al Congreso y al Gobernador del Estado de Morelos y ordenó emplazarlos para que formularan su respectiva contestación, asimismo, ordenó dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación corresponde.

SEXTO. El Gobernador del Estado de Morelos, en su contestación de demanda, señaló, en síntesis, lo siguiente:

1. Que el Municipio actor carece de legitimación *ad causam* pues no cuenta con la titularidad del derecho que pretende hacer valer mediante la presente controversia constitucional.

2. Que los actos de promulgación y publicación se realizaron con estricto apego a las facultades constitucionales y legales con que cuenta el Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Morelos.

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

4. Que la impugnación que se formula en contra del Decreto y de la disposición de la Ley del Servicio Civil, resulta notoriamente improcedente e infundada, en virtud de que tales disposiciones, bajo ninguna circunstancia invaden el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas a favor de los Municipios.

5. Que resulta notoriamente infundada e improcedente la impugnación que realiza el Municipio actor, al sistema de pensiones establecido en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, solicitando que así lo determine esa 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 adujo, en esencia, lo siguiente:

1. Que el Decreto impugnado fue dictado en base a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, la cual establece el procedimiento para que los trabajadores de los Poderes del Estado o de los Municipios, puedan obtener su pensión, ya sea por jubilación, por cesantía en edad avanzada, invalidez, viudez u orfandad.

2. Que al haber cumplido el peticionario con todos los requisitos previstos por la ley, no existía motivo para que el Congreso del Estado de Morelos se negara a emitir el Decreto respectivo.

3. Que el actor en ningún momento precisa qué parte del Decreto adolece de invalidez, sino todo lo contrario, se alega que el acto de invalidez es el Decreto, más no la parte considerativa, razón por la cual resulta improcedente la reclamación planteada por el demandante.

4. Que el actor señala que se violaron en su perjuicio el precepto constitucional 115, fracción IV, empero como se plantea la invalidez, no le causa perjuicio por cuanto a la forma del acto, sino el contenido y los efectos que produce.

5. Que 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 señalan 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.

6. En consecuencia, resulta indiscutible que en la especie se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 1º, de dicho ordenamiento legal y 105, fracción I, de la Constitución Federal.

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

1. Que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para sustanciar y resolver la presente controversia constitucional, la que fue promovida oportunamente por persona legitimada para ello.

2. Que los preceptos impugnados indebidamente le otorgan facultades y competencia al Poder Legislativo estatal para entrometerse en las decisiones de los ayuntamientos de la entidad, al permitirle emitir los decretos que establecen prestaciones laborales a favor de los ex trabajadores de los municipios; que lesiona a la hacienda de los municipios y su autonomía en la gestión de sus recursos económicos, ya que le permiten señalar a su libre albedrío los casos en que procede otorgar el pago de pensiones de los empleados municipales, así como la cuantía a que deberán ascender aquéllas.

3. Que existe la obligación derivada de los artículos 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de que la ley local contemple y regule las pensiones de los trabajadores estatales y municipales, sin embargo, esta forma de proceder del Congreso del Estado de Morelos, que es autorizada por las disposiciones legales impugnadas, vulneran el principio de autonomía en la gestión de la hacienda pública municipal que otorga a ese nivel de gobierno el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Que el régimen presupuestal de los municipios, corresponde diseñarlo en exclusiva a sus ayuntamientos, con base en sus recursos disponibles, los cuales deberán estar previstos en las leyes de ingresos respectivos, mismas que si bien son aprobados por las legislaturas locales, no por ello dichas soberanías son autorizadas para determinar cómo y en qué habrán de invertirse las partidas respectivas.

5. Lo que se estima incompatible con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es que el nivel de gobierno estatal decida lo correspondiente a los trabajadores del orden de gobierno municipal, para que este último erogare los recursos de su presupuesto, a fin de solventar las obligaciones en esa materia.

6. Que a juicio del suscrito, el Congreso del Estado de Morelos no debe ser el órgano de gobierno que determine las pensiones de los empleados municipales, menos aún quien decida en qué casos debe proceder el otorgamiento de dichas prestaciones, ya que con la emisión del decreto impugnado se afectó el presupuesto municipal, pues indebidamente se le incorporó la obligación de realizar pagos específicos con cargo al presupuesto municipal.

7. Que debe declararse la invalidez de los artículos 56 y 57 de la Ley del Servicio Civil estatal, por ser contrarios al numeral 115, fracción IV, párrafos primero, penúltimo y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la inconstitucionalidad de su acto de aplicación contenidos en el Decreto 468, publicado el siete de julio de dos mil diez en el Periódico Oficial Estatal, por el que se concedió una pensión, en la inteligencia de que a los trabajadores municipales se les deberá dejar a salvo sus derechos, para reclamar el pago de pensiones a las que tienen derecho, ante la autoridad y en la vía que corresponda.

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 el expediente quedó en estado de resolución.

DECIMO. Por acuerdo de once de octubre de dos mil diez, se retornó este expediente al Ministro Juan N. Silva Meza; y en diverso proveído de seis de enero de dos mil once, se retornó al Ministro Guillermo I Ortiz Mayagoitia, en virtud de que el Tribunal Pleno en sesión del día anterior, determinó que quedaba adscrito a la Primera Sala, en la ponencia que correspondía al citado Ministro Silva Meza, actualmente Ministro Presidente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. 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 Tlayacapan, Estado de Morelos y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos de la misma Entidad.

SEGUNDO. Precisión de acto y norma impugnados. En el resultando primero de esta ejecutoria se precisó el acto impugnado por el Municipio actor conforme al capítulo correspondiente de su escrito de demanda, consistente en el Decreto número 468, mediante el cual se concedió pensión por cesantía en edad avanzada a Crescencio Carrera Rojas, quien se desempeñó como Director de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Tlayacapan, el cual fue aprobado el quince de junio de dos mil diez, publicado en la edición del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 4817 de siete de julio siguiente, el citado decreto señala:

'Al margen izquierdo un sello con el Escudo del Estado de Morelos que dice: "Tierra y Libertad".- La Tierra volverá a quienes la trabajan con sus manos. Poder Legislativo.- LI Legislatura.- 2009 - 2012.

MTRO. MARCO ANTONIO ADAME CASTILLO, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS A SUS HABITANTES SABED:

Que el Congreso del Estado se ha servido enviarme para su promulgación lo siguiente: LA QUINCAGESIMA PRIMERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE OTORGA EL ARTICULO 40, FRACCION II, DE LA CONSTITUCION POLITICA LOCAL, Y, CONSIDERANDO.

I.- Mediante escrito presentado en fecha 04 de noviembre del 2009, ante este Congreso del Estado, el C. Crescencio Carrera Rojas, por su propio derecho, solicitó de esta Soberanía le sea otorgada pensión por Cesantía en Edad Avanzada, acompañando a su solicitud los documentos a que se refiere el artículo 57, apartado A), fracciones I, II, y III, de la Ley del Servicio Civil del Estado, como lo son: Acta de nacimiento, hoja de servicios expedida por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, así como hoja de servicios y carta de certificación de salario expedidas por el Ayuntamiento de Tlayacapan, Morelos.

II.- Que al tenor del artículo 56 de la Ley del Servicio Civil vigente en la Entidad, la pensión por Cesantía en Edad Avanzada se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento. El trabajador que se hubiere 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. Y con fundamento en el artículo 59 de la Ley del Servicio Civil, la pensión por cesantía en edad avanzada, se otorgará al trabajador que habiendo cumplido cuando menos cincuenta y cinco años de edad y un mínimo de diez años de servicio, se ubique en el supuesto correspondiente, el monto será de acuerdo a su último salario y al porcentaje que por los años de servicio le corresponda, según lo establece el artículo de referencia.

III.- En el caso que se estudia, el C. Crescencio Carrera Rojas, prestó sus servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, habiendo desempeñado los cargos siguientes: Agente, en la Dirección de la Policía Judicial de la Procuraduría General de Justicia, del 16 de enero de 1983, 30 de abril de 1985; Ayudante de Operador de Vehículos, en la Secretaría de Abasto y Desarrollo Social, del 24 de marzo, al 15 de mayo de 1986; Ayudante de Operador de Vehículos, en la División de Tianguis Populares de la Secretaría de Abasto y Desarrollo Social, del 16 de julio, al 30 de septiembre de 1986; Policía Judicial "B", en la Dirección General de la Policía Judicial de la Procuraduría General de Justicia, del 16 de agosto de 1988, al 09 de julio de 1996. En el Ayuntamiento de Tlayacapan, Morelos, prestó sus servicios desempeñando el cargo de: Director de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, del 01 de noviembre de 2000, al 31 de octubre de 2003 y del 01 de noviembre de 2007, al 31 de octubre de 2009, fecha en que le fue expedida la constancia de referencia. Una vez realizado el procedimiento de Investigación que establece el artículo 67 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, se comprobó fehacientemente la antigüedad del trabajador y se acreditan 15 años, 6 meses, 12 días de antigüedad de servicio efectivo de trabajo interrumpido y 55 años de edad, ya que nació el 14 de septiembre de 1954, en consecuencia, se estima que se encuentran plenamente satisfechos los requisitos previstos en el artículo 59 inciso f), del marco jurídico antes invocado.

Por lo anteriormente expuesto, esta Soberanía ha tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO NUMERO CUATROCIENTOS SESENTA Y OCHO.

ARTICULO 1º.- Se concede pensión por Cesantía en Edad Avanzada al C. Crescencio Carrera Rojas, quien ha prestado sus servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, así como en el Ayuntamiento de Tlayacapan, Morelos, desempeñando como último cargo el de: Director de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.

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

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

TRANSITORIO

ARTICULO UNICO.- El presente Decreto, entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión del Gobierno del Estado.

Recinto Legislativo a los quince días del mes de junio de dos mil diez.

Atentamente. "Sufragio Efectivo. No Reelección". Los CC. Diputados Integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado. Dip. Othón Sánchez Vela. Presidente. Dip. Rabindranath Salazar Solorio. Vicepresidente. Dip. Rufo Antonio Villegas Higareda. Secretario. Dip. Karen Villegas Montoya. Secretaria. Rúbricas.

Por tanto mando se imprima, publique circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo en la Ciudad de Cuernavaca, Capital del Estado de Morelos, a los seis días del mes de julio de dos mil diez.

"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION". GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS MTRO. MARCO ANTONIO ADAME CASTILLO SECRETARIO DE GOBIERNO DR. OSCAR SERGIO HERNANDEZ BENITEZ RUBRICAS.'

Asimismo, de la lectura integral de la demanda, y particularmente del contenido del primer y cuarto concepto de invalidez, se advierte que la parte actora plantea la inconstitucionalidad del artículo 57 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en consecuencia, debe tenerse a esta disposición legal también reclamada, no obstante que en el capítulo respectivo de la demanda no se haya hecho mención expresa de su impugnación, en virtud de que conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional no existe la obligación de situar en un apartado específico del escrito inicial, lo relativo a los actos cuya invalidez se demanda, sino únicamente señalarlos con la precisión necesaria que permita identificarlos, además de que el artículo 39 del mismo ordenamiento legal obliga a este Alto Tribunal a examinar en su conjunto los razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, lo cual hace imprescindible que se consideren todos los argumentos propuestos por la actora para esclarecer cuáles son los actos que se impugnan.

Al caso resulta aplicable las tesis de jurisprudencia P. J. 135/2005, que señala:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR. Si bien es cierto que los conceptos de invalidez deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, para demostrar la inconstitucionalidad contenga la expresión clara de la causa de pedir. Por tanto, en el concepto de invalidez deberá expresarse, cuando menos, el agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo."

Aun cuando la existencia de la ley no es objeto de prueba, resulta conveniente citar el contenido del artículo 57 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, el cual fue publicado en el periódico oficial de la entidad el día seis de septiembre de dos mil, cuyo texto ha quedado intacto hasta la fecha, y que literalmente establece:

"Artículo 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.”

TERCERO. Oportunidad de la demanda. De conformidad con lo establecido con anterioridad, la parte actora solicita la declaración de invalidez del artículo 57 de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Morelos, por lo que para efectos de determinar lo referente a la oportunidad en la presentación de la demanda, deberá estarse a lo previsto por el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, que señala:

“Artículo 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 existen dos momentos para promover la controversia constitucional, tratándose de la impugnación de normas generales:

- a) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y
- b) Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Conviene aclarar que el Municipio actor no señala expresamente en cuál de los supuestos anteriores se ubica, sin embargo, de la lectura integral de la demanda, se advierte que se hace con motivo de su primer acto de aplicación, el cual consiste en el Decreto 468, por el cual se concedió pensión por cesantía en edad avanzada a Crescencio Carrera Rojas, quien se desempeñó como Director de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Tlayacapan.

En esos términos, debe determinarse si el referido Decreto constituye o no un acto de aplicación de la norma general impugnada, para lo cual es conveniente tener en cuenta que un acto constituye la aplicación de una norma general, siempre y cuando tenga su fundamento en la misma y que en ella se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación, de tal forma que a través de este último se materialice el presupuesto normativo que contiene la disposición general.

El Decreto en comento, en la parte que interesa, establece:

“I.- Mediante escrito presentado en fecha 04 de noviembre del 2009, ante este Congreso del Estado, el C. Crescencio Carrera Rojas, por su propio derecho, solicitó de esta Soberanía le sea otorgada pensión por Cesantía en Edad Avanzada, acompañando a su solicitud los documentos a que se refiere el artículo 57, apartado A), fracciones I, II, y III, de la Ley del Servicio Civil del Estado, como lo son: Acta de nacimiento, hoja de servicios expedida por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, así como hoja de servicios y carta de certificación de salario expedidas por el Ayuntamiento de Tlayacapan, Morelos”

De la transcripción anterior puede advertirse que el Decreto de mérito sí constituye un acto de aplicación del artículo 57 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, toda vez que el Poder Legislativo estatal, con fundamento en dicha norma general concedió pensión por cesantía en edad avanzada a Crescencio Carrera Rojas, quien se desempeñó como Director de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Tlayacapan.

Además, dicho Decreto 468 publicado en el periódico oficial de la entidad el siete de julio de dos mil diez (visible a fojas 37 vuelta y 38 del expediente principal), constituye el primer acto de aplicación de la norma general impugnada, conforme al informe presentado por el delegado del Poder Legislativo del Estado de Morelos, en el que señala que no existe documento o antecedente alguno donde se hayan otorgado decretos de pensión a trabajadores del Municipio de Tlayacapan, Estado de Morelos, con anterioridad al día en que presento su demanda de controversia constitucional (foja 418 del expediente principal); y atento a lo dispuesto en la segunda hipótesis de la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, debe estimarse que el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda transcurrió del ocho de julio al dos de septiembre de dos mil diez, descontando los días del dieciséis al treinta y uno de julio de dos mil diez, por ser días inhábiles correspondiente al primer período de receso de este Alto Tribunal; los sábados y domingos: diez y once de julio; primero, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve del mes de agosto, todos de dos mil diez, de conformidad con lo que establecen los numerales 2° y 3° de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 3° y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por lo anterior, si la demanda se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el seis de agosto de dos mil diez, según se desprende del sello asentado al reverso de la foja dieciocho de autos, esto es, el décimo primer día hábil del plazo legal, debe concluirse que respecto de la norma impugnada y su primer acto de aplicación, fue promovida oportunamente.

CUARTO. Legitimación activa. 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 Juvenal Francisco Flores Morales, quien se ostenta como Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Tlayacapan, Estado de Morelos, carácter que acredita con la copia certificada de la Constancia de Mayoría de ocho de julio de dos mil nueve, en la que se designa la Planilla ganadora de la Elección del Ayuntamiento del Municipio de Tlayacapan, Estado de Morelos (foja 19 del expediente principal).

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:

“Artículo 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 i) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

QUINTO. Legitimación pasiva. El proveído que admitió a trámite la demanda de controversia constitucional, reconoció el carácter de autoridades demandadas en este asunto, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, a quienes se les atribuye la aprobación, emisión, promulgación y publicación, respectivamente, de la norma general y el decreto impugnados.

Estos órganos cuentan con legitimación pasiva en la causa, para comparecer a juicio, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción II de la ley reglamentaria del citado precepto constitucional, de los cuales se advierte que tendrán el carácter de demandados la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto materia de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

En cuanto al Poder Legislativo, comparece el diputado Esteban Gaona Jiménez, 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 extraordinaria de treinta y uno de agosto de dos mil diez (fojas de la 212 a la 222 del expediente principal).

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

“Artículo 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”.

“Artículo 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.

En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, compareció 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 (foja 124 del expediente principal).

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

“Artículo 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.

No obsta a lo anterior, que dicha autoridad al contestar la demanda, señale que carece de legitimación pasiva, toda vez que el único acto que se le reclama consiste en la publicación del decreto impugnado, sin que a este acto se le atribuyan vicios propios.

Debe desestimarse el anterior argumento, en razón de que en el proceso de creación del decreto 468, que ahora se impugna, participaron los poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad, requiriéndose indefectiblemente para su validez, tanto su aprobación como la promulgación o publicación del mismo, apoya la anterior determinación, el criterio contenido en la tesis P.XV/2007, del texto y datos de identificación siguientes:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VIA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ORGANO QUE LA EXPIDIO COMO AL QUE LA PROMULGO, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISION LEGISLATIVA. De la exposición de motivos del 6 de abril de 1995 y del dictamen de la Cámara de Origen del 10 de abril del mismo año, 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 su artículo 10, fracción II, se advierte que tienen la calidad de demandados en la controversia constitucional contra disposiciones generales los órganos que las hubiesen expedido y promulgado, pues intervinieron en diferentes etapas del proceso legislativo con que culminaron, además de que para su validez se requiere tanto de la

aprobación como de la promulgación, lo que justifica que sea indispensable que concurren ambos entes al juicio, aunque no se reclamen vicios propios de cada una de las etapas legislativas, ya que el propósito de que se les llame como demandados es que sostengan la validez de la norma general, pero, principalmente, lograr una adecuada tramitación y resolución de las controversias constitucionales. Sin embargo, si lo que se reclama es una omisión legislativa, tampoco será obligatorio llamar a juicio a la autoridad que debió llevar a cabo la promulgación, pues es evidente que a este acto no se le atribuyen vicios propios.”

SEXTO. Legitimación del Procurador. El Procurador General de la República está legitimado para ser parte en el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEPTIMO. Estudio de causas de improcedencia. Previamente al estudio de la cuestión fundamental controvertida, se procede al análisis de las restantes causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento alegados por las partes en este procedimiento, o las que oficiosamente advierta este Alto Tribunal, por tratarse de una cuestión de orden público.

El Poder Ejecutivo y el Legislativo, ambos del Estado de Morelos, al formular sus respectivas contestaciones de demanda, argumentaron que es improcedente la controversia constitucional, pues el Municipio actor carece de legitimación *ad causam* o interés legítimo, en virtud de que no cuenta con la titularidad del derecho que pretende hacer valer en este procedimiento constitucional.

Procede desestimar la anterior causa de improcedencia, toda vez que determinar si el derecho que alega la parte actora le corresponden o no, corresponde al estudio del fondo de la controversia, resultando aplicable la tesis de jurisprudencia P. J. 92/99, que a la letra dice:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.”

Por otra parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos, sostiene que se actualizan las causas de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19, en relación con la VII del artículo 22, ambos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que al efecto disponen:

“Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

I a V...

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

...”

“Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

I a VI...

VII. Los conceptos de invalidez.”

En efecto señala, que en el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista por la fracción VI, sin embargo, de una lectura a la disposición transcrita, se observa que se refirió a la fracción VIII, del artículo 19 del ordenamiento legal en cita, en relación con la fracción VII del artículo 22 de la propia ley reglamentaria, al aducir que el Municipio actor no expresa en la demanda en qué consiste la presunta transgresión a la Constitución o por lo menos la causa de pedir al respecto.

El anterior argumento se considera infundado, pues de la lectura de la demanda se advierte que en el primer y cuarto concepto de invalidez se planteó la inconstitucionalidad del artículo 57 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como la de su acto de aplicación consistente en el Decreto número 468, publicado el siete de julio de dos mil diez, pues a juicio del Municipio actor, se viola el principio de autonomía en la gestión de la hacienda municipal que se funda en el artículo 115 de la Constitución Federal, al autorizar que el Congreso de la entidad, disponga de sus recursos presupuestales en materia de pensiones de los trabajadores de los municipios.

Asimismo, propone que se surte la causal de improcedencia contemplada en la fracción VIII, del artículo 19 de la Ley de la materia, en relación con los artículos 1° del propio ordenamiento y 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, porque la controversia constitucional no es la vía idónea para combatir el Decreto número 468, de tal manera que su impugnación debe hacerse con base en los medios de defensa que para tal efecto prevean las leyes procesales de la materia, pues considerar lo contrario, haría de las controversias constitucionales un recurso para someter a revisión los derechos de los trabajadores en materia de seguridad social.

De igual forma, es infundado el anterior argumento, ya que en la demanda se propuso el examen de la constitucionalidad del último párrafo del artículo 57 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, planteamiento que no se puede analizar en jurisdicción ordinaria, dado que ésta es la única vía que tiene a su alcance el municipio actor para plantear la posible invasión a su esfera competencial en contravención a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional.

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.

OCTAVO. Estudio de fondo. Procede ahora el estudio de los conceptos de invalidez, los cuales fueron transcritos anteriormente.

En su primer concepto de invalidez el Municipio actor sostiene la inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 57 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, al respecto resulta fundada su impugnación, por las siguientes razones.

La citada norma que se impugna determina:

“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:

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.”

De la norma transcrita, especialmente en la parte que se impugna, se desprende que el Congreso estatal será el órgano resolutor en materia de pensiones, dado que lo faculta a expedir el Decreto relativo.

Por su parte, el Municipio actor, sostiene que el citado párrafo, vulnera la autonomía municipal prevista en el artículo 115 de la Carta Magna, al autorizar una intromisión del Poder Legislativo en las decisiones del Ayuntamiento, no obstante que no se presenta alguno de los supuestos excepcionales en los que la autoridad legislativa se encuentra autorizado para hacerlo.

Este concepto de invalidez resulta esencialmente fundado, pues dicho precepto legal otorga al Congreso del Estado una atribución que lesiona la hacienda municipal y, en consecuencia, su autonomía de gestión en el manejo de sus recursos, al prever que la legislatura local fijará los casos en que proceda otorgar el pago de pensiones de los trabajadores municipales, así como la cuantía a la que deberán ascender aquéllas, hasta el grado de afectar el patrimonio municipal para el pago de las mismas.

Al respecto, señala el artículo 1° de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos que la 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.”**, de ahí que derive su aplicación tratándose de los empleados municipales que se encuentren en condiciones de solicitar el pago de una pensión por sus servicios prestados.

Por otra parte, los artículos 24, fracción XV, 54, fracción VII, 55 y 56 de la misma ley en cita, confirman la facultad del Congreso estatal para decretar pensiones tratándose de asalariados municipales y la correlativa obligación de los municipios de erogarlas con cargo a su hacienda, conforme a su contenido literal:

“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

[...]

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, P.O. DE 24 DE SEPTIEMBRE DE 2008)

Artículo 54.- Los empleados públicos, en materia de seguridad social 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;

[...]

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.

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

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.”

Como se puede advertir, de los preceptos transcritos claramente se advierte la facultad expresa del Congreso del Estado de Morelos para determinar los casos en que proceda otorgar una pensión a los servidores municipales, e incluso a determinar su cuantía, como ocurrió en el caso, por cesantía en edad avanzada, conforme a los porcentajes establecidos en el numeral 59 de la misma ley que establece:

“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.

La pensión se calculará aplicando al salario y a los porcentajes que se especifican en la tabla siguiente:

- a).- *Por diez años de servicio 50%*
- b).- *Por once años de servicio 55%*
- c).- *Por doce años de servicio 60%*
- d).- *Por trece años de servicio 65%*
- e).- *Por catorce años de servicio 70%*
- f).- *Por quince años de servicio 75%*

(DEROGADO TERCER PARRAFO, P.O. 18 DE JUNIO DE 2008)”

Por su parte, los artículos 115, fracción IV, párrafos primero, penúltimo y último, y VIII, párrafo segundo, y 123, Apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen:

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual 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, y en todo caso:

[...]

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;

[...]

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.”

Artículo 123.

[...]

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

[...]

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

[...]”

Conforme a las disposiciones en cita, se deduce que a las legislaturas locales les compete 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 la seguridad social en las que se cubrirá una pensión por jubilación, vejez o invalidez, en su caso, y por muerte a favor de sus beneficiarios.

Este mandato constitucional revela que las legislaturas estatales tienen la obligación de consignar en sus leyes laborales locales, los procedimientos necesarios para que sus trabajadores puedan gozar de tal prestación; así, se cumple con el contenido del artículo 127 de la propia Norma Fundamental, en el que incluso se reconoce que las jubilaciones, pensiones o haberes de retiro podrán estar asignadas además de la ley, en decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo (fracción IV); sin que esto signifique, que sean los órganos legislativos los encargados de otorgarlas.

Con lo anterior, se tiene que en el Estado de Morelos no le compete a los Ayuntamientos de los Municipios, ni a institución de seguridad social alguna, establecer los casos en que procede otorgar alguna de las pensiones previstas en el artículo 54, fracción VII, de la Ley del Servicio Civil de la entidad, de tal manera que el Congreso local, sin la intervención de cualquier otra autoridad, y atendiendo exclusivamente a la solicitud del interesado, puede decretar alguna de esas pensiones, determinando el monto correspondiente.

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 el Municipio, corresponde a una autoridad ajena, como lo es el Congreso local, evaluar que se cumpla con todos los requisitos exigidos para que el trabajador del municipio se vea beneficiado con una de las distintas pensiones que menciona la ley, con cargo a la hacienda pública del municipio, el cual deberá modificar sus previsiones presupuestales, no obstante que la Constitución establece que sólo le compete a éste graduar el destino de los recursos, conforme lo considere conveniente, y sin injerencia de alguna otra autoridad, salvo el caso de los recursos federales que se le asignen y que previamente han sido etiquetados para un fin específico.

Es verdad que el régimen de pensiones debe necesariamente considerarse en las leyes laborales que expidan las legislaturas locales, pero esto tampoco 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, esto es, sin intermediarios, situación que no consideró el último párrafo del artículo 57 de la Ley del Servicio Civil del Estado.

Los dos párrafos finales de la fracción IV del artículo 115 constitucional establecen:

“Artículo 115...

[...]

IV...

(REFORMADO, D.O.F. 24 DE AGOSTO DE 2009)

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, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

(ADICIONADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

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 lo anterior, se advierte que corresponde a los Ayuntamientos diseñar el régimen presupuestal de egresos del Municipio, con base en los recursos disponibles los cuales han sido previstos en las leyes de ingresos respectivas, y si bien su aprobación queda a cargo de las legislaturas locales, no por ello éstas se encuentran autorizadas para también determinar de qué forma han de invertirse los recursos respectivos.

Cabe precisar, que en el caso no se estima inconstitucional la existencia y necesaria regulación de esos derechos, como es la exigencia constitucional de establecer en las leyes locales un régimen de pensiones, lo que se considera contrario a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Federal, consiste en que el nivel de gobierno estatal, a través de su legislatura determine lo relativo a los emolumentos que por este concepto deban percibir los trabajadores del orden de gobierno municipal, imponiendo al Municipio que erogare los recursos relativos, de sus ingresos a fin de solventar tales obligaciones.

Ese detrimento a su autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, se hace palpable si se considera que la intervención del poder legislativo estatal en el determinación de las pensiones, conforme a lo previsto en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, constituye una forma de disposición y aplicación de los recursos municipales, incluso sin la intervención de su Ayuntamiento, de manera tal, que el Congreso local dispone de recursos ajenos a los del gobierno estatal, para sufragar el pago de dichas prestaciones, sin dar participación a quien deberá hacer la provisión económica respectiva.

Al respecto resulta ilustrativa la tesis 1a. CXI/2010, cuyo rubro y contenido son los siguientes:

“HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que

los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los estados y municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria -como las aportaciones federales-, deben ejercerse en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, se trata de una preetiquetación temática en la que los municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; e) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas estatales; y, g) la facultad de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los municipios.”

Por tanto, no resulta viable aceptar que en la determinación de las pensiones de empleados municipales, el Congreso local sea quien decida en qué casos y en qué porcentaje procede su otorgamiento, afectando la libre disposición y aplicación de sus recursos.

En esos términos, debe declararse la invalidez del último párrafo del artículo 57 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, así como su acto de aplicación contenido en el Decreto número 468, publicado el siete de julio de dos mil diez en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, por el que se determina conceder pensión por Cesantía en Edad Avanzada a Crescencio Carrera Rojas; en la inteligencia, de que se dejan a salvo los derechos de este particular para reclamar el pago de la pensión, a la que estima tener derecho, ante la autoridad y en la vía respectiva.

NOVENO. En sus restantes conceptos de invalidez el municipio actor, aduce la falta de garantía de audiencia previa a la emisión del decreto impugnado, la indebida fundamentación y motivación legal del mismo, así como diversas violaciones a preceptos locales y su incorrecta aplicación.

Empero, dado el pronunciamiento de invalidez del artículo 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que se hizo extensivo al Decreto 468, resulta innecesario el estudio del resto de sus conceptos en los que plantea vicios propios del citado decreto, conforme a la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99, que establece:

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

En términos similares a los propuestos, se ha pronunciado el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, por mayoría de ocho votos en diversas fechas, todos bajo el razonamiento toral, de que el Congreso del Estado de Morelos no puede determinar la procedencia y montos de las pensiones de trabajadores de un Ayuntamiento, pues ello era contrario al principio de libertad hacendaria municipal.

Finalmente, con fundamento en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, la declaración de invalidez surtirá efectos sólo entre las partes y una vez que se notifiquen los resolutive de la presente ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Morelos, por ser quien emitió la norma y el decreto invalidados.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 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.

TERCERO. Se declara la invalidez del Decreto Legislativo número 468 publicado el siete de julio de dos mil diez en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos.

CUARTO. Publíquese esta ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese a las partes; 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. 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 ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en que es procedente la presente controversia constitucional (Los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistieron a la sesión celebrada el treinta de abril de dos mil doce).

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en que es fundada la presente controversia constitucional. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

En relación con los puntos resolutive Segundo y Tercero:

Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en declarar la invalidez del artículo 57, párrafo último, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y del Decreto Legislativo número 468 publicado el siete de julio de dos mil diez en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

En relación con el punto resolutive Cuarto:

Se aprobó mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

El señor Ministro Presidente Silva Meza precisó que quedaba a salvo el derecho de los señores Ministros para formular los votos que estimaran pertinentes y declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistieron a la sesión celebrada el lunes treinta de abril de dos mil doce, previo aviso a la Presidencia. Doy fe.

Firma el Presidente, el Ponente y el Secretario General de Acuerdos licenciado Rafael Coello Cetina, que autoriza y da fe.

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del tres de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 50/2010, promovida por el Municipio de Tlayacapan, Estado de Morelos. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a doce de septiembre de dos mil doce.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSE FERNANDO FRANCO GONZALEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 50/2010, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE *** , ESTADO DE MORELOS.**

En la controversia constitucional citada al rubro, se demandó la invalidez del artículo 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, con motivo de su aplicación en el Decreto número 468 de quince de junio de dos mil diez, emitido por el Congreso de dicha entidad, en el que se decidió conceder una pensión por cesantía en edad avanzada a un ***** actor, en los términos previstos en los artículos 59, inciso f) y 66, de la citada normatividad.

El asunto fue resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de tres de mayo de dos mil doce, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 57, último párrafo¹, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y de su acto de aplicación, al estimarse que transgrede la libertad hacendaria del municipio prevista en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en virtud de que el otorgamiento de las pensiones en las condiciones que establece dicha disposición legal, constituye una forma de dirigir el destino de una parte del presupuesto de egresos municipal sin la intervención de su Ayuntamiento, de tal suerte que es exclusivamente el Congreso Local el que dispone de recursos públicos ajenos para enfrentar el pago de dichas prestaciones.

Disiento del criterio mayoritario en tanto sostengo que la norma impugnada no es, en sí misma, necesariamente inconstitucional debido a que forma parte de un sistema normativo –regulación de la seguridad social- que debería ser analizado en su conjunto para determinar su conformidad con la Constitución y, de ahí, resolver si esa porción normativa deviene, como consecuencia de la posible no conformidad del sistema normativo en su conjunto a la Constitución, inconstitucional o no. Lo anterior, a partir de que las partidas del presupuesto de egresos municipal para el pago de las primas o prestaciones de seguridad social –que deben existir para financiar el sistema en su conjunto- no deben ser concebidas en el ámbito de una libre y discrecional administración hacendaria conforme a lo 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 que deriva, en este caso, del cumplimiento de lo dispuesto en la fracción VIII del mismo precepto, en relación con el diverso 123 de esa Ley Fundamental.

Para desarrollar la anterior idea, es menester tener presente cómo ha evolucionado la configuración constitucional de la libre administración hacendaria, concepto que se constitucionalizó desde la promulgación de nuestro texto fundamental en 1917.

Así, es a partir del mensaje y proyecto presentado por Venustiano Carranza, el primero de diciembre de mil novecientos dieciséis, que inicia ese reconocimiento constitucional²; en su parte relativa, el dictamen que recayó a la propuesta de reformas al artículo 115 del proyecto de Constitución, leído en la 52ª sesión ordinaria, celebrada el veinte de enero de mil novecientos diecisiete, resaltó que con él se buscaba la “independencia” de los ayuntamientos, entre otras cuestiones con la “formación de su hacienda, que también debe ser independiente”³; y durante los debates hubo intervenciones –de manera subrayada la del diputado

¹ El artículo forma parte del Título Sexto de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos que regula, entre otros aspectos, la Seguridad Social para los servidores públicos del Estado de Morelos sujetos a ese ordenamiento, y que en la parte relativa señala:

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

“A).- [...]”

“B).- [...]”

“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.”

Debe tenerse presente que el 8 de noviembre de 2010, el Pleno al resolver las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008, también declaró la invalidez del párrafo último de este artículo indicado. De ello surgió la tesis de jurisprudencia que lleva por rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SOLO TENDRA EFECTOS PARA LAS PARTES.”, es por ello que a pesar de tal declaratoria en una controversia anterior, en la que es materia de este voto se entró al estudio de nueva cuenta, por tratarse de un Municipio distinto. En esos casos también voté en contra del proyecto y de la decisión mayoritaria por razones similares a las que en este voto amplí en algunas partes y puntualizo algunos aspectos importantes, pero sostengo esencialmente la misma posición que fijé entonces.

² El Jefe del Ejército Constitucionalista leyó su mensaje y en la parte que interesa a este voto, señaló:

“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.”

³ La parte relativa del dictamen decía textualmente:

“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.”

constituyente Heriberto Jara⁴- que reforzaron la clara intención del Constituyente de fortalecer a los municipios, en lo particular, reconociéndoles el manejo libre de su hacienda.

Posteriormente, se han realizado diversas y muy trascendentes reformas al artículo 115, entre las cuales se destacan las siguientes por resultar atinentes al tema que se aborda en este voto particular.

Es particularmente relevante la reforma que se promulgó mediante Decreto publicado el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, por la que se adicionó la fracción IX del artículo 115 constitucional⁵, en la que se estableció la facultad de los Estados para legislar en materia de relaciones de trabajo con sus trabajadores y los trabajadores de los municipios, con el propósito de que dichos servidores contaran con protección constitucional y legal en la materia y dentro de ella para que gozaran de seguridad social, bajo "... los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal..."⁶ (en especial los establecidos en la fracción XI de su Apartado B y en la fracción XXIX del A).

Posteriormente, mediante la reforma publicada el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, con la que se reordenó el contenido de los artículos 115 y 116 de la Constitución, el texto de la fracción IX del artículo primeramente citado se adecuó en su redacción para regular la materia laboral solamente para el ámbito municipal en el 115, fracción VIII, (la base para lo estatal pasó al artículo 116, fracción VI⁷), en los términos que actualmente tiene y que se transcriben a continuación:

⁴ "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 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:...

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 arrebato, 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."

⁵ El texto de esa reforma fue el siguiente:

"ARTICULO 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."

⁶ Tal afirmación queda meridianamente acreditada con la parte relativa de la exposición de motivos de dicha reforma, presentada el ocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, que expresamente señala:

"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."

⁷ Dicho artículo en sus dos primeros párrafos y su fracción VI establece:

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

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

[...]

VI.- Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."

[...]

“ARTICULO 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 reglamentarias⁸”.

En lo relativo a la libertad para el manejo de la hacienda por parte de los municipios, el citado artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue objeto de diversas adiciones y reformas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve; para lo que aquí interesa, transcribo el contenido de la fracción IV del citado precepto, el cual quedó de la siguiente manera:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual 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, y en todo caso:

[...]

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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.

⁸ 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 atinente a este voto señala:

“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.

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. [...] 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.’

[...]

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.”

En lo que atañe a este voto particular, es importante resaltar que en el Dictamen de la Cámara de Diputados (instancia de origen para la reforma) se señaló expresamente que uno de los objetivos medulares de la reforma era reforzar que "... la libertad de hacienda implica un ejercicio exclusivo de sus recursos por parte de los ayuntamientos, sin perjuicio de que autoricen a terceros para ello. Lo anterior evita la posibilidad de que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se afecte de cualquier modo la hacienda municipal." [...] "Por lo tanto, serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier elemento de su presupuesto de egresos, incluso dietas o salarios de los miembros de los ayuntamientos o sus funcionarios, puesto que para cualquier caso, es una disposición presupuestal propia del ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda."⁹

⁹ Por la importancia de esta reforma y la descripción que de sus motivaciones dieron los legisladores, se transcriben a continuación diversos pasajes vinculados con la libertad municipal para manejar su hacienda del Dictamen de la Cámara de origen –Diputados- formulado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales (argumentos que en lo esencial se recogieron en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Fortalecimiento del Federalismo y de Estudios Legislativos, Primera, de la Colegisladora), respecto de la iniciativa de reforma, compuesta por nueve propuestas de diversas fracciones parlamentarias, en lo que aquí interesa, dice:

"A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y para la opinión de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, fueron turnadas para su estudio y dictamen las iniciativas siguientes: (...)

[...]

ANTECEDENTES

A. El objetivo principal que se proponen las iniciativas objeto del presente dictamen, consiste en reformar y adicionar diversos artículos constitucionales, para ampliar las facultades que actualmente tienen los municipios en México, y lograr el fortalecimiento municipal;

B. En la mayoría de las iniciativas presentadas, también se proponen reformas y adiciones a otros preceptos constitucionales; sin embargo, por razón de técnica legislativa, esta Comisión considera que dichas propuestas deben ser motivo de un dictamen por separado, de tal manera que el presente dictamen, sólo se abocará al estudio de las reformas y adiciones relacionadas con los aspectos municipales;

[...]

CONSIDERACIONES

1. Esta Comisión coincide con los autores de las iniciativas objeto del presente dictamen, en el sentido de que el Municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país.

2. Diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.

3. Por ello, esta Comisión está de acuerdo con los autores de las iniciativas que se dictaminan, en la necesidad de reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para propiciar el fortalecimiento del Municipio en México. [...] De ahí que esta Comisión dictaminadora procure las siguientes características en el presente dictamen: reconocimiento y protección del ámbito exclusivo municipal, precisión jurídica y reenvío de la normatividad secundaria a las legislaturas de los Estados y a los Ayuntamientos según sea el caso, conforme a los lineamientos de la reforma que se dictamina.

[...]

4.1 Es procedente reformar la fracción I en su primer párrafo, con la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como un ámbito de gobierno. Para ello, es necesario sustituir en ese párrafo el término "administrar" por el de "gobernar", para dejar claro el cometido general del Ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio.

Mediante la reforma correspondiente, se pretende que en el ámbito de gobierno del municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del Ayuntamiento; lo que supone la exclusión, no solo de autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales. [...]

[...]

4.2 La intención de ésta comisión dictaminadora, consiste en fortalecer al ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno. Por ello se propone tal y como lo plantean los autores de las iniciativas antes descritas, delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del municipio, implique de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí que se defina y modifique en la fracción II, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos, y otras disposiciones administrativas de orden general.

Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio.

En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal, contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos, y demás aspectos que contienen lo siguiente:

[...]

4.4 La fracción IV es de reformarse, atentos a las motivaciones expresadas en las iniciativas en estudio.

[...]

Se agrega un nuevo párrafo tercero recorriendo el actual al cuarto, con el objeto de garantizar leyes de ingresos municipales en las que anualmente las legislaturas estatales, fijen las tasas cuotas y tarifas a propuesta del ayuntamiento interesado y respecto de las contribuciones de mejoras, impuestos y derechos.

[...]

Por último, se aclara en un párrafo quinto, que la libertad de hacienda implica un ejercicio exclusivo de sus recursos por parte de los ayuntamientos, sin perjuicio de que autoricen a terceros para ello. Lo anterior evita la posibilidad de que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se afecte de cualquier modo la hacienda municipal.

Por lo tanto, serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier elemento de su presupuesto de egresos, incluso dietas o salarios de los miembros de los ayuntamientos o sus funcionarios, puesto que para cualquier caso, es una disposición presupuestal propia del ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda.

(...)"

No puedo dejar de mencionar que en la resolución se desatendió el hecho de que el veinticuatro de agosto de dos mil nueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las cuales se reformó el párrafo cuarto del inciso c) de la fracción IV, del artículo 115 constitucional, para quedar como sigue:

“Artículo 115.- [...]”

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, [...]

[...]

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, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.”

La importancia del tema para la resolución de la presente controversia radica en la remisión que hace hoy en día el artículo 115 al artículo 127, dado que en éste, además de la parte específica de las remuneraciones de los servidores públicos municipales, en su texto, se señala en relación con las jubilaciones, en sus fracciones IV y VI, lo siguiente:

“Artículo 127. [...]”

Dicha remuneración (de los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito federal y de los Municipios así como de sus entidades y dependencias) será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

[...]

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

[...]

“VI. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo.”

Luego, conforme al marco constitucional vigente, se puede y debe sostener que la mencionada libre administración hacendaria es una facultad constitucional concedida a los municipios para administrar libremente su hacienda pública: esto es, son autónomos para decidir qué destino tendrán los ingresos disponibles libremente para ellos, 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, en principio, injerencias federales o estatales que establezcan una aplicación específica presupuestal.¹⁰

¹⁰ 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. Ningún pago podrá hacerse sin que exista partida expresa del presupuesto que lo autorice y saldo disponible para cubrirlo.”

Ahora bien, el derecho de los municipios a manejar libremente su hacienda no puede ser absoluto; los municipios no pueden eludir bajo el argumento de su libertad hacendaria, al determinar su gasto y la aplicación de los recursos públicos de que disponen, las obligaciones a su cargo de fuente directa constitucional, y reglamentadas en ordenamientos legales federales y estatales conformes con la Norma Fundamental que les da origen. Entre estas obligaciones se encuentran, sin duda, las que regulan el régimen de seguridad social que les es obligatorio, conforme al artículo 115, fracción VIII, en relación al 123 y 127, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello reitero, he coincidido reiteradamente con la mayoría en que, prima facie, efectivamente existe el principio constitucional de libre administración hacendaria a favor de los municipios pero, de igual manera, he rechazado que ello sea absoluto. Los municipios gozan de esa prerrogativa, que informa al derecho de libre elección en el destino y monto de los recursos públicos disponibles, salvo en los casos en que es la propia Ley Fundamental la que prevé la obligación a su cargo de asumir una obligación dineraria o en especie, prevista en una ley federal o estatal en cumplimiento del mandato constitucional, ya que en este supuesto, a pesar de que deba cumplir esa obligación con recursos de su hacienda, no puede y no debe oponerse el principio de libertad absoluta de administración hacendaria municipal para eludir la obligación, máxime cuando se trata de las derivadas del régimen de seguridad social a cargo del municipio y a favor de sus propios servidores públicos.

La hacienda pública municipal se compone de un sinnúmero de ingresos públicos provenientes de distintas fuentes, pero deben preverse necesariamente los ingresos que forman parte de la hacienda pública, para satisfacer o garantizar las erogaciones necesarias para cumplir con las obligaciones que surgen por mandato de la propia Constitución Federal.

Así, el municipio no podría dejar, por ejemplo, de pagar las contribuciones a su cargo fijadas por el Congreso de la Unión socapa 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, dado que todas ellas son previsiones constitucionales. Los Estados, por su parte, están obligados a vigilar que en las leyes de ingresos y en los presupuestos de egresos de los municipios se establezcan, respectivamente, las fuentes de ingreso suficientes y se determinen las partidas correspondientes para hacer frente a las obligaciones constitucionales a cargo de los municipios. No puede válidamente alegarse que esto atenta contra la facultad del municipio para administrar libremente la hacienda; por lo contrario, responde al principio de responsabilidad hacendaria al que quedan sujetos todos los órdenes de gobierno.

No puede aceptarse que, bajo el escudo del principio de libre administración hacendaria, los municipios eludan el principio de responsabilidad hacendaria, puesto que ello llevaría a extremos arbitrarios en el manejo y aplicación de los ingresos públicos en perjuicio de las obligaciones constitucionales irreductibles –como desafortunadamente sucede en muchos casos–; por ende, en el caso concreto, constitucionalmente se reduce el margen de libertad en el destino de los recursos municipales, por así disponerlo otra porción normativa constitucional del mismo artículo 115, por la cual se establece la facultad de los Congresos estatales para legislar en materia laboral y de seguridad social de los trabajadores municipales, sustentado en las bases primarias de los diversos artículos 123 y del 127; y, consecuentemente, en el segundo de los casos, a determinar el esquema financiero que debe existir para sostener el costo del régimen respectivo (otra cosa es si el esquema financiero del régimen -fuentes y gastos- no es constitucionalmente aceptable).

En este contexto, en relación con el caso concreto materia de esta controversia constitucional, con fundamento en las facultades expresas que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el seis de septiembre de dos mil, el Congreso de Morelos expidió la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos (en realidad es una ley de trabajo y de seguridad social), la cual contiene el Título Sexto, Del Régimen de la Seguridad Social (artículos 54 a 67). La Ley regula, en lo que interesa a este voto

particular, las prestaciones a que tienen derecho los servidores públicos, entre ellas, las distintas pensiones y los requisitos para que sean otorgadas; requisitos previstos en el artículo 57, impugnado respecto de su último párrafo en la presente controversia¹¹.

El examen relacionado de los artículos de la Ley del Servicio Civil de Morelos 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 67¹².

¹¹ Esa ley señala, en la parte que interesa, lo siguiente:

"ARTICULO 1°. 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."

"ARTICULO 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..."

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

I...

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:

a)...

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

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, P.O. DE 24 DE SEPTIEMBRE DE 2008)

"ARTICULO 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..."

"ARTICULO 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 determiner."

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

"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."

"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...

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."

"ARTICULO 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."

"ARTICULO 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."

¹² 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.

4. Dicha prestación económica seguirá estando a cargo del municipio, por sí o a través de las instituciones relativas.
5. Se otorga el Congreso del Estado, en términos de lo dispuesto en la ley, la decisión sobre la asignación de una pensión mediante Decreto.

Ahora bien, la mayoría decidió invalidar el último párrafo del artículo 57 de la Ley, que establece que: *“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.”*

Los conceptos y los argumentos torales de la mayoría, para invalidar el último párrafo antes citado son, en las partes relativas, los siguientes:

“Por su parte, el Municipio actor, sostiene que el citado párrafo, vulnera la autonomía municipal prevista en el artículo 115 de la Carta Magna, al autorizar una intromisión del Poder Legislativo en las decisiones del Ayuntamiento, no obstante que no se presenta alguno de los supuestos excepcionales en los que la autoridad legislativa se encuentra autorizado para hacerlo.

Este concepto de invalidez resulta esencialmente fundado, pues dicho precepto legal otorga al Congreso del Estado una atribución que lesiona la hacienda municipal y, en consecuencia, su autonomía de gestión en el manejo de sus recursos, al prever que la legislatura local fijará los casos en que proceda otorgar el pago de pensiones de los trabajadores municipales, así como la cuantía a la que deberán ascender aquéllas, hasta el grado de afectar el patrimonio municipal para el pago de las mismas.”

Así el proyecto sostiene que de acuerdo con los artículos 1º, 24, fracción XV, 54, fracción VII, 55 y 56 de la Ley, el Congreso de Morelos tiene la facultad expresa para determinar los casos en que puede proceder una pensión –incluyendo una por cesantía en edad avanzada, y determinar su cuantía, conforme a los porcentajes establecidos en el artículo 59¹³ de la propia Ley.

No obstante que la mayoría reconoce que a las legislaturas locales les compete emitir las leyes necesarias para regular las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores con base en la Constitución (artículos 115, 123 y 127) y que tienen la obligación de consignar los procedimientos necesarios para que los trabajadores gocen de las prestaciones a que tienen derecho, concluye:

“Con lo anterior, se tiene que en el Estado de Morelos no le compete a los Ayuntamientos de los Municipios, ni a institución de seguridad social alguna, establecer los casos en que procede otorgar alguna de las pensiones previstas en el artículo 54, fracción VII, de la Ley del Servicio Civil de la entidad, de tal manera que el Congreso local, sin la intervención de cualquier otra autoridad, y atendiendo exclusivamente a la solicitud del interesado, puede decretar alguna de esas pensiones, determinando el monto correspondiente.

“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 el Municipio, corresponde a una autoridad ajena, como lo es el Congreso local, evaluar que se cumpla con todos los requisitos exigidos para que el trabajador del municipio se vea beneficiado con una de las distintas pensión que menciona la ley, con cargo a la hacienda pública del municipio, el cual deberá modificar sus previsiones presupuestales, no obstante que la Constitución establece que sólo le compete a éste graduar el destino de sus recursos, conforme lo considere conveniente, y sin injerencia de alguna otra autoridad, salvo el caso de los recursos federales que se le asignen y que previamente han sido etiquetados para un fin específico.

¹³ El texto del artículo reza así:

“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.

La pensión se calculará aplicando al salario y a los porcentajes que se especifican en la tabla siguiente:

- a).- Por diez años de servicio 50%
- b).- Por once años de servicio 55%
- c).- Por doce años de servicio 60%
- d).- Por trece años de servicio 65%
- e).- Por catorce años de servicio 70%
- f).- Por quince años de servicio 75%”

Es verdad que el régimen de pensiones debe necesariamente considerarse en las leyes laborales que expidan las legislaturas locales, pero esto tampoco 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, esto es, sin intermediarios, situación que no consideró el último párrafo del artículo 57 de la Ley del Servicio Civil del Estado.”

Seguidamente, invocando los dos párrafos finales de la fracción IV del artículo 115 constitucional¹⁴, se dice en la resolución mayoritaria:

“De lo anterior, se advierte que corresponde a los Ayuntamientos diseñar el régimen presupuestal de egresos del Municipio, con base en los recursos disponibles los cuales han sido previstos en las leyes de ingresos respectivas, y si bien su aprobación queda a cargo de las legislaturas locales, no por ello éstas se encuentran autorizadas para también determinar de qué forma han de invertirse los recursos respectivos.

Cabe precisar, que en el caso no se estima inconstitucional la existencia y necesaria regulación de esos derechos, como es la exigencia constitucional de establecer en las leyes locales un régimen de pensiones, lo que se considera contrario a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Federal, consiste en que el nivel de gobierno estatal, a través de su legislatura determine lo relativo a los (sic) emolumentos¹⁵ que por este concepto deban percibir los trabajadores del orden de gobierno municipal, imponiendo al Municipio que erogue los recursos relativos, de sus ingresos a fin de solventar tales obligaciones.

Ese detrimento a su autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, se hace palpable si se considera que la intervención del poder legislativo estatal en el determinación de las pensiones, conforme a lo previsto en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, constituye una forma de disposición y aplicación de los recursos municipales, incluso sin la intervención de su Ayuntamiento, de manera tal, que el Congreso local dispone de recursos ajenos a los del gobierno estatal, para sufragar el pago de dichas prestaciones, sin dar participación a quien deberá hacer la provisión económica respectiva.¹⁶

¹⁴ Dicho numeral dispone en los párrafos aludidos:

“Artículo 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, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

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;

[...].”

¹⁵ Es importante tener presente que “emolumento”, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, tiene como única definición: “Remuneración adicional que corresponde a un cargo o empleo.” Las pensiones no son remuneraciones según lo dispone el artículo 127 constitucional.

¹⁶ Para ilustrar y reafirmar su posición, en la resolución la mayoría citó la tesis de la Primera Sala CXII/2010, cuyo rubro y texto son los siguientes:

“HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTICULO 115, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los municipios para el fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los estados y municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria -como las aportaciones federales-, deben ejercerse en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, se trata de una preetiquetación temática en la que los municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el

Por tanto, no resulta viable aceptar que en la determinación de las pensiones de empleados municipales, el Congreso local sea quien decida en qué casos y en qué porcentaje procede su otorgamiento, afectando la libre disposición y aplicación de sus recursos.

*En esos términos, debe declararse la invalidez del último párrafo del artículo 57 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, así como su acto de aplicación contenido en el Decreto número 468, publicado el siete de julio de dos mil diez en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, por el que se determina conceder pensión por Cesantía en Edad Avanzada a *****; en la inteligencia, de que se dejan a salvo los derechos de este particular para reclamar el pago de la pensión, a la que estima tener derecho, ante la autoridad y en la vía respectiva.”*

De lo anterior se colige que la mayoría, para resolver la presente controversia, sostuvo que el precepto impugnado efectivamente viola el principio de autonomía municipal para manejar y disponer libremente de su hacienda, bajo los argumentos centrales antes transcritos.

Como ya lo he expresado antes, se pasó totalmente por alto que para resolver sobre la inconstitucionalidad del precepto impugnado primero se debía dilucidar si el sistema de seguridad social para los trabajadores de los municipios del Estado de Morelos, en su expedición (aunque la mayoría acepta que es constitucional la ley) y en sus bases generales, también lo es.

Por ello, cabría preguntarse si las premisas sobre las que construyó su resolución la mayoría son válidas. Ante las afirmaciones contenidas en los argumentos fundamentales de la resolución, transcritos anteriormente, habrían, al menos, los siguientes cuestionamientos:

1. ¿Existe una previsión constitucional para que los municipios tengan el derecho de administrar su propio sistema de seguridad social, así como para hacer discrecionalmente las previsiones de ingresos y erogaciones necesarias para ello o el que tiene la facultad de legislar sobre ello es el Congreso estatal definiendo los alcances del régimen de seguridad social, y su forma de financiamiento obligatorio, conforme a las bases del artículo 123 constitucional?
2. ¿La base constitucional prevista en el último párrafo de la fracción X¹⁷, del apartado B, del artículo 123, obliga a que exista una “institución de seguridad social” que se encargue de ese ámbito, en particular del régimen pensionario, y que esa institución, autoridad u órgano en específico sea la única que se encargue de administrar y operar el régimen de seguridad social –sea a nivel federal o estatal, sea bajo el apartado “A” o el “B” del artículo 123 de la Ley Fundamental-, y a que tenga esa “institución” una naturaleza jurídica determinada?

derecho de los municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; e) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas estatales; y, g) la facultad de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los municipios.”

¹⁷ La fracción X, del apartado B, del artículo 123, señala:

“ XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
- d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

3. En consecuencia, ¿existe prohibición para que sea el Congreso estatal o cualquier otro órgano o autoridad el que, con base en una ley –formal y material-, finalmente otorgue una pensión y así se dé cumplimiento a lo previsto en los artículos 115, fracción VIII, 123 y 127 de la Ley Fundamental, el monto de las pensiones?
4. ¿Sería diferente si en lugar del Congreso fuese un organismo descentralizado de la administración pública estatal el encargado de realizar las mismas funciones que hoy tiene el Congreso del Estado?
5. ¿Pueden los municipios eludir su obligación constitucional de cumplir con la seguridad social para sus servidores públicos, bajo el argumento de que se afecta su libertad hacendaria?
6. ¿Expedida una ley del Congreso estatal para regular el régimen de seguridad social municipal (por supuesto partiendo de la asunción de que responde a los estándares que exige el propio texto fundamental), es potestativo u obligatorio para los municipios acatarla?
7. Partiendo del reconocimiento expreso de la mayoría de que “...no se estima inconstitucional la existencia y necesaria regulación de esos derechos, como es la exigencia constitucional de establecer en las leyes locales un régimen de pensiones”, ¿existe alguna prohibición o limitación para que el órgano legislativo competente regule el régimen de seguridad social de manera general imponiendo las cargas presupuestales a los municipios para que cumplan con lo que la propia Constitución Federal les impone como obligación (por supuesto partiendo del supuesto de que reúnen los estándares constitucionales de proporcionalidad y equidad en la distribución de esas cargas financieras entre los sujetos obligados)?
8. ¿La Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos establece un régimen financiero adecuado y constitucionalmente válido para que el Congreso del Estado determine a quién le corresponde –Estado o municipio- según las condiciones de cada caso concreto, hacer frente a las erogaciones por concepto de pensiones que la misma prevé o, por el contrario, carece de este aspecto medular para su validez?
9. ¿Realmente es competencia exclusiva para dictar el Decreto en que se consigne el otorgamiento de una pensión -como lo sostuvo el municipio actor en el primer agravio esgrimido en su demanda-, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos¹⁸?

De todo lo anterior se sigue que el argumento de la mayoría para sostener que el artículo impugnado es en sí mismo inconstitucional, porque otorga al Congreso del Estado la facultad “discrecional”¹⁹ para determinar

¹⁸ En el artículo 114 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos –ni en ningún otro que se haya podido encontrar- se establece la competencia de ese Tribunal para otorgar pensiones derivadas del régimen de seguridad social.

¹⁹ Afirmación que resulta discutible. No se puede hablar de discrecionalidad cuando existe una ley que establece las condiciones y los requisitos conforme a los cuales debe actuar el Congreso; es muy distinto que después de hacer el estudio completo de la idoneidad y validez constitucional de todos los que integran el sistema normativo, se determine si ellos resultan, individual o colectivamente, conformes o no con la Constitución Federal. Lo anterior, en el sentido de que es una facultad normada la que tiene el Congreso estatal, se comprueba con los siguientes artículos de la Ley:

“Artículo 1.- 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.”

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

[...]

“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:

“I.- Cumplir con las disposiciones de la presente Ley;

[...]

“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:

[...]

“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.”

el monto de una pensión a pagar por un municipio sin intervención de éste²⁰, es en principio dogmático dado que, insisto, no se analizó, en su conjunto, el sistema establecido en la ley estatal para regular el otorgamiento de las pensiones por parte de los municipios de Morelos; ni mucho menos se examinó, en el caso concreto, si es justificado desde el punto de vista constitucional imponerle la carga financiera al Municipio de ***** o de dónde provendrían los recursos para sufragar la pensión. No es el caso pronunciarme aquí sobre si al haberse estudiado todo ello se hubiese llegado a un resultado igual o diferente al que arribó la mayoría; lo que sí afirmo, es que las razones por las que se hubiese llegado a una conclusión de invalidez, analizando en el caso concreto los estándares constitucionales del sistema normativo que rige al régimen de seguridad social en su conjunto, y concretamente en su aspecto pensionario, hubiesen sido otras completamente diferentes²¹.

En lo personal estimo que este Tribunal Constitucional, y lo digo con todo respeto, pudo haber aprovechado esta oportunidad para definir cuál debe ser el alcance general que debe tener el sistema de seguridad social municipal, concretamente en su aspecto pensionario, vis a vis el principio de la libertad hacendaria municipal, a la luz del marco normativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos previsto en sus artículos 115, 123 y 127.

En suma, disiento de la resolución mayoritaria porque considero que debió analizarse la idoneidad constitucional del sistema de pensiones y jubilaciones establecido en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos para determinar la invalidez del precepto específicamente impugnado, el cual, por sí mismo, en mi opinión, no vulnera el marco constitucional que rige al libre manejo de la hacienda pública municipal, por las razones expuestas en este voto particular.

Atentamente

El Ministro, **José Fernando Franco González Salas**

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de doce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la versión pública que corresponde al voto particular que formula el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la sentencia del tres de mayo de dos mil doce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 50/2010. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a doce de septiembre de dos mil doce.- Rúbrica.

"Artículo 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.

[...]

"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." (Porción normativa impugnada y declarada inconstitucional por la mayoría)

"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.

"La pensión se calculará aplicando al salario y a los porcentajes que se especifican en la tabla siguiente:

"a).- Por diez años de servicio 50%

"b).- Por once años de servicio 55%

"c).- Por doce años de servicio 60%

"d).- Por trece años de servicio 65%

"e).- Por catorce años de servicio 70%

"f).- Por quince años de servicio 75%"

²⁰ No se señaló en la resolución argumento alguno –salvo el de autonomía hacendaria- de por qué era necesaria la participación previa del municipio para el otorgamiento de la pensión, si conforme con la Constitución está obligado a ello en términos de las leyes que expidan la legislación estatal. Nótese que el Municipio no cuestionó en su demanda de controversia constitucional el régimen pensionario previsto en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

²¹ En todo caso, el problema radicaría, de manera importante, en determinar si la decisión asumida en el Decreto del Congreso impugnado se apega a la lógica constitucional y legal porque esté debidamente fundada y motivada, y también, si en los presupuestos de egresos municipales obran las partidas necesarias para pagar la pensión, fondeadas debidamente por quien tenga la obligación para hacerlo. Esto requeriría necesariamente analizar el esquema financiero definido en la ley, a efecto de poder determinar si correspondía al Estado, al municipio, al trabajador o a dos o los tres de ellos, fondear los recursos necesarios para cumplir con la obligación constitucional de brindar seguridad social a los servidores del municipio, especialmente en su aspecto pensionario.

Se asevera lo anterior, porque el Decreto cuatrocientos sesenta y ocho, del Congreso del Estado de Morelos, publicado el siete de julio de dos mil diez, en su artículo segundo previene:

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