

SEGUNDA SECCION PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Controversia Constitucional 80/2013, promovida por el Municipio de Temoac, Estado de Morelos.

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 80/2013.

ACTOR: MUNICIPIO DE TEMOAC, ESTADO DE MORELOS.

MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

SECRETARIO: ARMANDO ARGÜELLES PAZ Y PUENTE.

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

VISTOS; Y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la demanda. Mediante escrito recibido el diez de junio de dos mil trece, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ***** , ostentándose como Síndico Municipal del Municipio de Temoac, Estado de Morelos, promovió controversia constitucional, en la que demandó la invalidez de las normas generales y acto que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan¹:

Autoridades demandadas:

- Poder Legislativo del Estado de Morelos.
- Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
- El Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

Normas generales y acto cuya invalidez se demanda:

- Los artículos 58, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, reformados mediante Decreto número 218, publicado el diecisiete de enero de dos mil trece en el Periódico Oficial de la entidad "Tierra y Libertad", y por extensión de sus efectos al modificar el sistema normativo que rige el sistema de pensiones para los trabajadores al servicio del gobierno municipal; se reclama también la invalidez de los artículos 1, 8, 24, fracción XV, 43 fracciones V y XIII, 45 fracciones III, IV, XV, párrafo primero, e inciso c), 54, fracción VII, 55, 56, 57 a 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, mismos que se impugnan por su primer acto de aplicación a través del Decreto 494, publicado el quince de mayo de dos mil trece en el Periódico Oficial de la entidad "Tierra y Libertad".
- *Ad cautelam*, se demanda la invalidez por vicios propios del Decreto 494, publicado en el Periódico Oficial de la entidad "Tierra y Libertad" número 5089, de fecha quince de mayo de dos mil trece.

SEGUNDO. Antecedentes. Los antecedentes del caso narrados en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

1. En los veredictos pronunciados en las controversias constitucionales números 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, resueltas por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de ocho votos en diversas fechas, se resolvió declarar la inconstitucionalidad de diversas porciones normativas de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y sus respectivos actos de aplicación, por medio de los cuales el Congreso de Morelos invadiendo la esfera de competencia del municipio actor, decretó pensiones con cargo a las finanzas municipales.
2. Con fecha quince de mayo de dos mil trece fue publicado en el Periódico Oficial de la entidad "Tierra y Libertad" el Decreto número 494, emitido por la Quincuagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, fechado el día catorce de mayo del año dos mil trece, por el que se concede pensión por cesantía en edad avanzada al ciudadano ***** , por haber prestado sus servicios al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y al Ayuntamiento de Temoac, Morelos, decretando por concepto de pensión, el setenta y cinco por ciento de su último salario.

¹ Fojas 1 a 37 del expediente.

Se sostiene que dicha resolución afecta el ámbito de competencia del municipio actor, así como sus finanzas.

TERCERO. Conceptos de invalidez. A continuación se sintetizan los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda.

En su **primer concepto** de invalidez, el municipio actor sostiene que se vulneran en su perjuicio los artículos 14, 16, 115 fracción IV, párrafos primero, penúltimo y último, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en las consideraciones siguientes:

- Los artículos 14 y 16 constitucionales establecen los principios de fundamentación y motivación que exigen, tratándose de las relaciones interinstitucionales, que la actuación o determinación de una autoridad se base en una norma legal que le otorgue facultades y que la conducta de ésta acredite la existencia de los antecedentes fácticos y circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad si procedía aplicar la norma correspondiente y consecuentemente, que justifique con plenitud el que se haya actuado en determinado sentido y no en otro.

El artículo 115, fracción IV, párrafos primero, penúltimo y último constitucional dispone el principio de congruencia entre los ingresos y egresos municipales, correspondiendo en forma exclusiva al Ayuntamiento la planeación, programación y diseño del gasto público, a través de su presupuesto de egresos, sin injerencia externa.

Los artículos 115, fracción VIII, párrafo segundo, así como 123, apartado B, de la Constitución General, confieren potestad a los gobiernos municipales para administrar sus recursos y regir las relaciones laborales con sus trabajadores con base en las leyes locales, y que finalmente determinan que los trabajadores burocráticos, como son aquéllos al servicio de los municipios, tienen derecho a que el patrón, como lo es el Ayuntamiento, les reconozca y otorgue como parte de sus prestaciones la pensión o jubilación.

Dichos mandatos constitucionales fueron violados en perjuicio del municipio actor, al momento en que el Poder Legislativo del Gobierno del Estado de Morelos aprobó y expidió los artículos 58, último párrafo, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y el Gobernador y el Secretario de Gobierno de la mencionada entidad federativa promulgó y refrendó respectivamente, la reforma a dichos preceptos, mediante Decreto 218, publicado el diecisiete de enero de dos mil trece en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos.

- Se reclaman de igual forma por extensión y efectos, al formar parte del mismo sistema normativo y con ello alterar el sistema de pensiones para los trabajadores burocráticos municipales, los ordinales 1o., 8, 24, fracción XV, 43, fracciones V y XIII, 45, fracciones III, IV, XV, párrafo primero, e inciso c), 54, fracción VII, 55, 56 y 57 a 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.
- Las porciones normativas impugnadas, por virtud del primer acto de aplicación, agravan al municipio actor, a través del Decreto 494, en el que el Congreso del Estado de Morelos determinó otorgar pensión con cargo a su hacienda, como se advierte de la cita del Decreto que confiere inconstitucionalmente la pensión otorgada.
- El Decreto aludido entra en conflicto con los mandamientos constitucionales mencionados, mismos que le reconocen al municipio actor la potestad gubernativa de regir las relaciones laborales con sus trabajadores, entre ellas y desde luego, para otorgar pensiones o jubilaciones y, consecuentemente, también la autonomía para definir el gasto público, a través del presupuesto de egresos en el que pueda incluir de manera planificada y programada el pago de dichas prestaciones laborales, sin injerencia de ninguna autoridad estatal.
- El referido Decreto transgrede la autonomía del municipio, al violentar el principio de libre administración hacendaria y disposición de recursos previstos en el artículo 115 de la Constitución Federal, pues el Congreso local califica e interviene inconstitucionalmente en las relaciones laborales del Municipio de Temoac y sus trabajadores, señalando a su juicio con qué documentos el solicitante acredita o no la prestación laboral que requiere y disponiendo de manera arbitraria y anárquica del gasto público municipal, al imponerle –fuera de toda previsión o planificación gubernamental y sin autorización e intervención- el pago de dichas pensiones, incluso indicando en todos los casos que el pago de las pensiones (aún las de invalidez) operarán una vez que el trabajador se separe de sus labores, inclusive erigiéndose como resolutor cuando el trabajador goce de dos o más pensiones.
- Se lesiona el principio de congruencia entre ingresos y egresos establecido en la fracción IV del artículo 115 constitucional, que debe de prevalecer entre las percepciones que para un año se estiman obtener, con el consecuente gasto público que también se planifica y programa a través del presupuesto de egresos para el mismo periodo; principio de congruencia que la legislatura local rompe arbitrariamente al momento en que impone una serie de gastos al municipio a través de las mencionadas pensiones que no están previstas en el presupuesto de egresos para el dos mil trece, sin que existan recursos económicos para el pago de dichas pensiones.

- El Poder Legislativo, en una interpretación ajena a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, decreta la acumulación de la antigüedad de los servicios que un trabajador preste en los demás municipios o en cualesquiera de los poderes estatales o sus organismos, para finalmente imponer el pago de la pensión o jubilación al último orden de gobierno en que el trabajador preste sus servicios, de manera que ante tal circunstancia, el municipio actor no puede constituir ninguna partida presupuestal que de manera integral, anticipada y planificada permita suponer el número aproximado de pensiones o jubilaciones que en el plazo inmediato, mediato o a largo plazo corresponda a sus arcas, por concepto de pensiones o jubilaciones y con motivo exclusivamente de las relaciones laborales, pues para dichas prestaciones no se toman en cuenta únicamente los servicios que se hayan prestado al municipio actor, circunstancias que han generado, incluso, la existencia de pensiones o jubilaciones ajenas a la verdad y la legalidad, al permitir que se exhiban por los interesados constancias de varias dependencias u organismos estatales y de varios municipios, para acreditar años de servicio burocrático que no se dieron; todo ello ante la evidente resistencia de la legislatura local de normar transparentemente el sistema de pensiones y jubilaciones de los ayuntamientos, pese al análisis hecho en la controversia constitucional 55/2009, en donde se advirtió la ausencia de un sistema integral, equitativo y legal de prestaciones de seguridad social a los trabajadores burocráticos.
- La inconstitucionalidad planteada de los artículos 58, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que fueron reformados mediante el referido Decreto número 218 resulta oportuna, así como también la invalidez de los artículos 1, 8, 24, fracción XV, 43 fracciones V y XIII, 45 fracciones III, IV, XV, párrafo primero, e inciso c), 54, fracción VII, 55, 56, 57, 60 a 65, 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, estos últimos, por extensión y efectos al haberse modificado sustancialmente el sistema de pensiones contenido en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, acorde al criterio jurisprudencial consultable bajo el rubro: **"EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA".²**
- Mediante el Decreto 218, publicado el diecisiete de enero de dos mil trece en el periódico oficial "Tierra y Libertad" número 5056, se adicionó en el último párrafo el artículo 58, 59 y se reformó el artículo 66 en su primer párrafo.

Con tales reformas se altera substancialmente el cuerpo normativo que rige el sistema de pensiones contenido en los artículos 1, 8, 24, fracción XV, 43 fracciones V y XIII, 45 fracciones III, IV, XV, párrafo primero, e inciso c), 54, fracción VII, 55, 56, 57 al 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en virtud que como lo refiere el artículo 58 de la norma mencionada, ahora las pensiones que sean determinadas por la legislatura local deberán cumplir con los requisitos consignados en el numeral 66 de dicha ley.

La imposición de requisitos adicionales que no se encontraban contemplados en el cuerpo normativo afecta el sistema de pensiones.

- El primer párrafo del artículo 56 y el último párrafo del numeral 57, en relación con el último párrafo del ordinal 66 de la legislación en comento, resultan contrarios al principio de la libre administración hacendaria previsto en el artículo 115 de la Constitución Federal.

De los artículos 56, primer párrafo, 57, último párrafo, y 66, último párrafo, 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, lo cual 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.

Dichos ordinales otorgan 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, y además en la hipótesis que refiere que cuando el trabajador goce al mismo tiempo de dos pensiones a cargo del Gobierno o Municipio, en tal

² Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, Febrero de 2006, Tesis: P./J. 32/2006, Página: 1169, cuyo texto dice: "Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada".

evento, será el Congreso del Estado –y no el Ayuntamiento- quien lo deberá requerir para que dentro de un plazo de treinta días naturales opte por una de ellas, y más aún, en caso de que el trabajador no determine la pensión que debe continuar vigente, será la misma legislatura quien le concederá la que signifique mayores beneficios para el trabajador. Lo anterior, hasta el grado de afectar el patrimonio municipal para el pago de las mismas, sin ninguna intervención de la autoridad edilicia.

Al respecto, el artículo 1o. de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos establece 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 los servicios prestados.

- Por otra parte, los artículos 24, fracción XV, 54, fracción VII, 55 y 56 de la misma ley citada, ratifican 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.

De los artículos señalados 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 determinar su cuantía, atendiendo a las reformas contenidas en el artículo 66 de la ley impugnada, como ocurrió en el caso, al haberse determinado por dicha legislatura el pago de la *pensión por jubilación (sic) al ciudadano ***** por haber desempeñado como último cargo, el de policía, misma que deberá ser cubierta con recursos de la hacienda municipal del Ayuntamiento actor hasta por el setenta y cinco por ciento del último salario del referido trabajador*, conforme a los porcentajes establecidos en el numeral 59, inciso f), de la misma ley.

Por su parte, de los artículos 115, fracción IV, párrafos primero, penúltimo y último, y párrafo segundo, y 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal se deduce que a las legislaturas locales les compete emitir 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 la pensión por jubilación (sic), entre otras.

El mandato constitucional determina que las legislaturas estatales tienen obligación de consignar sus leyes laborales locales, los procedimientos necesarios para que sus trabajadores puedan gozar de tal prestación; y así se cumple con el contenido del artículo 127 constitucional, 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 signifique, que son los órganos legislativos encargados de otorgarlas.

De acuerdo a lo anterior, se reafirma lo resuelto en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, en las cuales el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como una transgresión al principio de autonomía en la gestión de la hacienda municipal, que el Congreso local, sin la intervención de cualquier otra autoridad y atendiendo exclusivamente a la solicitud del interesado, pueda decretar alguna de las pensiones determinadas en la Ley del Servicio Civil Estatal, determinando el monto correspondiente.

- No obstante que existe la obligación de que la ley referida contemple y regule las pensiones de los trabajadores estatales y municipales, esta forma de proceder que autoriza las disposiciones legales reclamadas se apartan del principio de autonomía en la gestión de la hacienda municipal que otorga a la entidad federativa 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 cumplan con todos los requisitos exigidos para que el trabajador del municipio se vea beneficiado con alguna de las distintas pensiones que menciona la ley citada, con cargo a la hacienda pública del Municipio de Temoac, el cual como se precisó, no cuenta con una partida presupuestal en materia de pensiones, no obstante que la Constitución establece que sólo le compete al órgano mencionado graduar el destino de sus recursos, conforme lo considere conveniente y sin injerencia de alguna otra autoridad.
- El régimen de pensiones necesariamente debe considerarse en la Ley del Servicio Civil Estatal, la cual desde luego debe ser expedida por el Congreso del Estado de Morelos, sin que esto implique que a través de las mismas, la legislatura local pueda determinar libremente los casos en que proceda otorgar esas prestaciones cuando nacen de las relaciones de trabajo entre los municipios y los servidores públicos a su cargo, pues no debe perderse de vista que la propia Constitución Federal facultó a los ayuntamientos para ejercer de forma directa los recursos de la hacienda municipal, esto es, sin intermediarios, situación que no se consideró en el primer párrafo del artículo 56 y último párrafo del numeral 57, en relación con el último párrafo del ordinal 66, todos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así mismo por extensión de sus efectos los demás ordinales impugnados.

- En el mismo orden de ideas, de los dos párrafos de la fracción IV del artículo 115 constitucional, 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 sin su aprobación queda a cargo de las legislaturas locales, por ello éstas se encuentran autorizadas para también determinar de qué forma han de invertirse los recursos respectivos.

Resulta contrario a lo señalado en el artículo 115 constitucional que la legislatura del Estado de Morelos determine lo relativo a los emolumentos que por el referido concepto deban percibir los trabajadores del gobierno municipal, imponiendo al municipio que erogue los recursos relativos de sus ingresos, a fin de solventar tales obligaciones, ello en detrimento de su autonomía y autosuficiencia económica, pues la determinación de las pensiones que actualmente se prevén 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 los 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 y más aún, asumiéndose como resolutor en el caso de que el trabajador goce de dos o más pensiones con cargo al estado o a los municipios. Al respecto, resultan ilustrativas las tesis de rubro: **“MUNICIPES. LA LEGISLATURA ESTATAL CARECE DE FACULTADES PARA APROBAR SUS REMUNERACIONES (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999)”**,³ así como **“HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**.⁴

En virtud de los criterios mencionados es que 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 primer párrafo del artículo 56 y último párrafo del numeral 57, en relación con el último párrafo del ordinal 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, por resultar contrarios a los artículos 115, fracción IV, párrafos primero, penúltimo y

³ Novena Época. Tesis de jurisprudencia P.J. 37/2003, emitida por el Tribunal Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, Agosto de 2003, Página 1373, Registro 183494, cuyo texto dice: *“El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P.J. 27/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, Abril de 2000, Página 818, determinó que el artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en cuanto impide a los Ayuntamientos de los Municipios de esa entidad federativa acordar remuneraciones para sus miembros sin aprobación del Congreso Local, no infringe el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, el criterio anterior debe interrumpirse en virtud de la adición a esa fracción, aprobada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, en el sentido de que los recursos que integran la hacienda pública municipal se ejercerán de manera directa por los Ayuntamientos, o por quien ellos autoricen, por lo que la programación, presupuestación y aprobación del presupuesto de egresos del Municipio son facultades exclusivas de éste, para lo cual debe tomar en cuenta sus recursos disponibles, pues sostener que carecen de esa exclusividad en el ejercicio de sus recursos tomaría nugatorio el principio de autonomía municipal previsto en la Constitución Federal, de donde se concluye que la Legislatura Estatal no se encuentra facultada para aprobar las remuneraciones de los integrantes de los Municipios, por no encontrarse previsto en la referida fracción IV”*.

⁴ Novena Época. Tesis de jurisprudencia 1a. CXI/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Noviembre de 2010, Página 1213, Registro 163468, cuyo texto dice: *“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”*.

último de la Constitución Federal, así como su acto de aplicación contenido en el Decreto 494 publicado el quince de mayo de dos mil trece en el periódico oficial del Estado de Morelos, por el que se determina conceder la pensión por cesantía en edad avanzada a *****.

En su **segundo concepto** de invalidez, el municipio actor plantea, *ad cautelam* (en caso de que se determine la validez de las normas impugnadas) lo que a continuación se sintetiza:

- Se transgredirían en su perjuicio los ordinales 14 y 16 de la Constitución Federal, pues éstos disponen los principios de fundamentación y motivación en los que, tratándose de relaciones interinstitucionales, exigen que la actuación o determinación de una autoridad se base en una norma legal que le otorgue facultades y que la conducta de ésta acredite la existencia de los antecedentes fácticos y circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, justifique con plenitud el que se haya actuado en determinado sentido y no en otro, en relación a lo establecido en el ordinal 115, fracciones II y IV de la misma Carta Magna, que determina que sólo al Ayuntamiento corresponde el manejo de su patrimonio, administrar libremente su hacienda y, por ende, autorizar el presupuesto de egresos.

Los citados mandamientos constitucionales se vulneraron en perjuicio del municipio actor, al momento en que el Congreso del Estado de Morelos aprobó y expidió el multicitado Decreto 494, en cuyos artículos uno a tres otorga a favor del ciudadano ***** pensión por cesantía en edad avanzada con cargo a las finanzas del Ayuntamiento de Temoac del Estado de Morelos, por la cantidad equivalente al setenta y cinco por ciento del último salario de dicha persona como policía.

- De igual forma, se violan dichos preceptos por el Poder Ejecutivo, al momento de promulgar y, a su vez, el Secretario de Gobierno al refrendar, ambos ordenando publicar el citado Decreto 494, pese a que dichos funcionarios están obligados a verificar la constitucionalidad y legalidad de las resoluciones del Poder Legislativo, pues los actos de promulgación y refrendo no son actuaciones de mero trámite, al instituirse como un contrapeso para evitar los abusos o desviaciones al Estado de derecho.

CUARTO. Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalados como violados. Los artículos 14, 16, 115, fracción IV, y 123, apartado B.

QUINTO. Trámite de la controversia. Por acuerdo de diez de junio de dos mil trece, 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 80/2013.

Por razón de turno, le correspondió conocer de la presente controversia constitucional al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien mediante proveído de once de junio de dos mil trece, en su calidad de Ministro instructor, ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su respectiva contestación y no así al Secretario de Gobierno del Estado de Morelos, por tratarse de un órgano subordinado o interno del Poder Ejecutivo; asimismo, mandó dar vista al Procurador General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera⁵.

SEXTO. Contestación a la demanda por parte del Poder Legislativo del Estado de Morelos. Al contestar la demanda señaló, en síntesis, lo siguiente:⁶

1. La presente controversia constitucional es improcedente en términos del artículo 19, fracción VIII, de la Ley de la Materia, toda vez que el Municipio de Temoac no cuenta con interés legítimo para acudir a esta vía, ya que para la existencia del mismo se requiere de una afectación que resientan en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; actualizándose dicho interés, cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve, en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte y, en el caso, la autonomía municipal.

Contrario a lo señalado por el municipio actor, al expedir los Decretos impugnados, el Congreso de Morelos se apegó a lo dispuesto por el artículo 123 Apartado B de la Constitución Federal, 40, fracciones I y XX de la Constitución Local y los artículos 54 fracción VII, 56 al 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, por lo que se cuenta con facultades constitucionales y legales para expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, Decretos y acuerdos para el Gobierno y Administración Interior del Estado; así como otorgar a los trabajadores del gobierno estatal y los municipios del mismo, pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, viudez, orfandad, etcétera, de donde se concluye que la Legislatura Estatal en ninguna forma invade la esfera competencial del Municipio de Temoac, ni vulnera su autonomía municipal, consagrada en el artículo 115 fracción IV

⁵ Fojas 146 a 148 del expediente.

⁶ Fojas 171 a 213 del expediente.

de la Constitución General y en consecuencia, al no causarle perjuicio alguno por parte del Congreso del Estado, es evidente que dicho municipio, carece de interés legítimo para promover la controversia constitucional, por lo que deberá decretarse el sobreseimiento, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la Ley Reglamentaria de la Materia, y 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adicionalmente, argumenta que se surte la citada causal, pues considera que no es la vía idónea para impugnar el Decreto 494 que se combate, ya que la enumeración que establece la fracción I, inciso i), del artículo 105 de la Constitución Federal no abarca al acto que se reclama en la presente controversia constitucional.

Sostiene que este tipo de acciones sólo proceden con motivo de conflictos suscitados entre dos o más niveles de gobierno en que se tilden de inconstitucionales actos o disposiciones generales emitidos por alguna entidad, poder u órgano, cuando la cuestión de fondo debatida se refiera a la distribución o invasión de competencias que a cada uno corresponda, o bien, a la irregularidad en ejercicio de sus atribuciones, lo que a su juicio se encuentra delimitado en la iniciativa correspondiente a la reforma del citado precepto constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, así como en la iniciativa relativa a la Ley Reglamentaria de la Materia, publicada en el mismo medio de difusión oficial el once de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

Con base en lo anterior, argumenta que la impugnación del Decreto 494 por el que se otorga pensión por cesantía en edad avanzada a ***** debe hacerse con base en los medios de defensa que para tal efecto prevean las leyes procesales de la materia, y que a través de la presente vía no puede plantearse la invalidez de tal acto, ya que fue emitido por el Congreso del Estado en funciones eminentemente administrativas y en cumplimiento al mandato de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, ya que al considerarse lo contrario, se haría de la controversia constitucional un recurso para someter a revisión los derechos de los trabajadores en materia de seguridad social, y en este caso no se dirimen conflictos entre los entes, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional, sino que su objeto es salvaguardar los intereses de los gobernados, con independencia de las disposiciones legales o reglamentarias que al efecto se llegasen a aplicar.

2. Por lo que hace al **primer concepto de invalidez**, manifestó, en síntesis, que:

- Es obligación constitucional de los municipios tener una partida en su cuenta pública para el pago de las pensiones, por lo que el municipio actor no puede aducir válidamente que debido a su autonomía municipal es su facultad decidir o no contar con dicha partida en el presupuesto de egresos. Puesto que al ser recipiente de un trabajo subordinado, está obligado a cubrir los salarios y las prestaciones a que tienen derecho devengados con motivo de los servicios recibidos. Aunado a ello el artículo 123 constitucional menciona cuáles son los derechos para con los trabajadores y obligaciones de los patrones para con sus subordinados. Esto es para los trabajadores al servicio del Estado "B", como para los que prestan sus esfuerzos en empresas de orden privado. Señaló que el artículo 127 de la Constitución General, enuncia que por cuanto hace a los trabajadores al servicio del Estado, cuáles son sus derechos y obligaciones, dejando muy claro en sus fracciones IV y VI la forma que habrán de estipularse las jubilaciones.

En virtud de lo antes mencionado, es que quedan explicadas las obligaciones a las que es sometido el Estado en su calidad de patrón laboral y el municipio al tener autonomía no puede excluirse de responsabilidad por cuanto a sus trabajadores, como lo pretende.

- El municipio como concepción constitucional tiene sus limitantes y debe regirse por el principio de subordinación jerárquica; el municipio actor es el primer obligado para cubrir sus obligaciones en materia de Seguridad Social a sus trabajadores y subordinados, y la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación en reiteradas ocasiones se ha pronunciado en el sentido de que los municipios no pueden sustraerse de cubrir obligaciones obrero-patronales,
- Las reformas a los artículos 58 último párrafo, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos fueron expedidas mediante Decreto 218 en el periódico oficial "Tierra y Libertad" **5058**, y no como se señaló por el municipio, que en el periódico oficial "Tierra y Libertad" **5056**.
- En la mencionada reforma, la intención del legislador consiste en atender un problema que se ha convertido en un exceso, abuso y mala fe de muchos empleados de confianza con altos niveles de ingresos en sueldos y que obtienen de forma inflexible una alta pensión para toda la vida que por mínima que sea es desproporcional a sus años de servicio con el mismo nivel con el que se pensionan.
- Con la expedición del Decreto 494 impugnado, el Congreso del Estado de Morelos se apegó a lo dispuesto por el artículo 123, Apartado B, constitucional, artículo 40, fracciones I y XX de la Constitución Política local y los artículos 54, fracción VII, 56 al 68 de la Ley del Servicio Civil del

Estado de Morelos, por lo que el Poder Legislativo local cuenta con facultades constitucionales y legales para expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar leyes, Decretos y acuerdos para el gobierno estatal y de los Municipios del Estado de Morelos, alguna pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, viudez, orfandad, etcétera, ya que se cumplió con el deber que tiene el Congreso del Estado de Morelos, de expresar, en el mandamiento escrito, los preceptos legales que regulen el hecho y las consecuencias jurídicas que pretende imponer el acto de autoridad.

- Por lo que hace al argumento planteado por el municipio actor, en relación a que con la emisión del Decreto impugnado en el que se menciona que se invaden facultades del mismo, en contravención del artículo 115 constitucional, debido a que antes de la expedición del Decreto referido no se le otorgó la garantía de audiencia, puesto que dice que no se cumplieron las formalidades legales aplicables al caso menciona que dicho Decreto fue dictado con base en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, la cual establece el procedimiento para que los trabajadores de los Poderes del Estado o los Municipios, puedan obtener su pensión, ya sea por jubilación, cesantía en edad avanzada, viudez u orfandad, así mismo, dicha legislación, establece la naturaleza jurídica de los derechos adquiridos que tienen dichos trabajadores, así como quiénes son los obligados a cumplir en materia de prestaciones sociales, tal como lo señalan los artículos 43, 45, 54, 55, 56, 57, 58, 65 y 66 del ordenamiento antes mencionado.
- Asimismo, se demuestra la antigüedad del trabajador ***** de veinte años y tres meses ininterrumpidos; misma que da la posibilidad de otorgarle, pensión por cesantía en edad avanzada la que debe cubrirse al setenta y cinco por ciento del último salario, tal como lo marca el artículo 59, inciso f) de la Ley del Servicio Civil.

Al haber cumplido el peticionario con todos los requisitos previstos por la ley, quedó de manifiesto que no existía motivo para que el Congreso del Estado de Morelos se negara a emitir el Decreto respectivo, ya que tiene la ineludible obligación de emitir el mismo, puesto que así se lo impone el artículo 57 de la Ley del Servicio Civil, así como el artículo 40 de la Constitución Política del Estado.

3. En relación al **segundo concepto de invalidez** argumentó que:

- Considera improcedente el argumento del actor en el que aduce que se transgreden los ordinales 14 y 16 constitucionales, pues si bien es cierto, los Decretos representan la causa eficiente que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general, para satisfacer y atender las necesidades que requieren cierta forma de regulación, también se observa que los diputados pueden resolver en el sentido negativo al dictamen presentado por la Comisión encargada de su elaboración, o bien, una vez discutido éste y en su caso aprobado, se ordena se expida el Decreto correspondiente, y es en este momento cuando se ejerce la facultad legislativa por los representantes populares tal como lo establece la Constitución Política del Estado de Morelos.

Toda vez que el ciudadano ***** acreditó ante el Congreso del Estado haber laborado por veinte años y tres meses de forma ininterrumpida, es por lo que se concedió la pensión por cesantía en edad avanzada, al encontrarse en la hipótesis prevista en el artículo 59, inciso f) de la Ley del Servicio Civil del Estado.

- Por otra parte, el municipio señaló que se violó en su perjuicio el artículo 115, fracción IV, empero como se plantea el acto de invalidez, por sí sólo no le causa perjuicio alguno al actor, esto es, el Decreto 494, en forma literal no le causa ningún perjuicio, ni mucho menos la expedición literal de dicho Decreto, esto es, al demandante no se le causa perjuicio por cuanto a la forma del acto ni el contenido del acto y sus efectos que produce y en tal sentido no se violan en perjuicio los preceptos constitucionales que se mencionan.

El municipio promovente en ningún momento precisa qué parte de los Decretos que impugna adolece de invalidez.

La norma en que se fundamentó el Decreto 494 no es en sí mismo inconstitucional, debido a que las partidas del presupuesto de egresos municipal para el pago de prestaciones de seguridad social no pueden ser concebidas en el ámbito de la libre administración hacendaria previsto en el texto del artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal, si se toma en cuenta que son destinadas para cubrir una obligación dineraria impuesta en la fracción VII del mismo precepto, en relación con el diverso 123 de la ley fundamental.

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

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

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

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

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

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

El texto de la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Federal se modificó en su redacción y pasó a formar parte de la fracción VIII, mediante reforma publicada el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete. Con base a la anterior atribución, se expidió la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, lo que los artículos relativos ponen de manifiesto que:

I. Los trabajadores tienen derecho a una pensión –siempre que se cumplan los requisitos legales como lo previene el artículo 123 de la Constitución Federal.

II. 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 del otro tipo de prestaciones que quedan sujetas a las posibilidades económicas del municipio.

III. Dicha prestación económica seguirá estando a cargo del municipio, por sí o a través de las instituciones relativas, aunque la otorga el Congreso del Estado mediante Decreto.

En tal virtud, es innegable que el marco legal establecido en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos para el otorgamiento de la pensión por cesantía en edad avanzada no vulnera la libre administración hacendaria del Municipio de Temoac, pues dicha prestación económica está a su cargo por mandato expreso de la propia Constitución Federal, de modo que tiene que cubrirla por sí o por medio de la institución respectiva aún con ingresos públicos, ya que en su caso deberá de realizar las aportaciones de seguridad social a través de la partida fijada en el presupuesto de

egresos, de ahí que si se trata de una obligación o exigencia constitucional que ineludiblemente debe satisfacer y no puede operar a plenitud la libertad concedida a los Ayuntamientos en la administración de los recursos públicos, al mismo tiempo que el Congreso del Estado de Morelos solamente tiene facultades para otorgarla, al igual que lo hacen los institutos de seguridad social federales; por ende esta situación nada afecta al libre manejo y aplicación de los ingresos públicos, en la medida de que los artículos 56 y 57 de la referida ley señalan únicamente que el órgano encargado de otorgarla, porque es inconcuso que el Ayuntamiento con base en las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos debe registrar una partida especial con saldo disponible para cubrir las aportaciones de seguridad social.

Bajo esa óptica, el artículo 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, por sí solo, no trasciende a la libre administración hacendaria municipal, si se tiene en cuenta que sólo señala la fecha en que podrá expedirse el Decreto que otorga a un trabajador su pensión correspondiente, cuya partida presupuestal de aportación de seguridad social se presupone que fue fijada por el Ayuntamiento para cumplir esa obligación constitucional, por lo que no se dimensiona la afectación a la libertad en el manejo de los ingresos públicos, sin desdoro de que el Decreto impugnado y los presupuestos de egresos municipales no se acogen en su aplicación y no por el contenido de sus normas.

- El Congreso del Estado hizo uso de su facultad prevista en el artículo 56 de la ley relativa, ya que una vez que los solicitantes cumplieron con los requisitos legales les otorgó la pensión por cesantía en edad avanzada, pero bien pudo omitir los demás aspectos destacados en ese proyecto ya que no hizo más que reproducir otras disposiciones contenidas en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y en los presupuestos de egresos del mismo municipio.
- No obstante a que conforme al artículo 45, fracción XV de la ley respectiva los municipios deben cubrir las aportaciones que fijen las leyes correspondientes, entre otras cuestiones, para el pago de las pensiones por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, en el presupuesto de egresos de dos mil trece del municipio actor, éste debe incluir una partida destinada para pensiones, puesto que es obligación del Ayuntamiento en su calidad de patrón cubrir el monto de las pensiones y jubilaciones de sus trabajadores, por lo que deberá tener otra partida para tal efecto con un monto específico, de tal suerte que el Congreso del Estado de Morelos no ordenó la creación de esta partida, sino que es necesario que el Ayuntamiento contemple la misma, porque el presupuesto de egresos debe ser elaborado por el propio Ayuntamiento para cubrir el esquema de prestaciones de seguridad social a que hace referencia el artículo 123 constitucional, por lo que no es posible concluir que al otorgar la pensión de mérito el Congreso del Estado de Morelos, haya vulnerado el principio de libre administración hacendaria municipal, primero, porque se trata de una obligación constitucional y, segundo, en la creación de la aludida partida no interviene la legislatura local, ya que el penúltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General de la República señala los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en los ingresos disponibles, como sucedió en la especie.
- En ese sentido, al haber incumplido los peticionarios de las pensiones con todos los requisitos previstos por la ley, no existe motivo alguno para que el Congreso del Estado de Morelos se niegue a emitir los Decretos respectivos, ya que tiene la ineludible obligación de emitir dicho Decreto, puesto que así lo impone el artículo 40 de la Constitución Política del Estado.

SÉPTIMO. Contestación a la demanda por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Al contestar la demanda señaló, en síntesis, lo siguiente:⁷

1. Se actualiza en el caso, la hipótesis prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105, en virtud de que la impugnación realizada a diversas disposiciones de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, es extemporánea, puesto que excede en demasía los treinta días hábiles previstos para interponer la demanda de controversia constitucional.

En tal contexto aunque el acto que se impugna en forma destacada no es una norma general, sí está fundado en normas generales ya aplicadas con anterioridad al municipio actor, y no es posible desvincular el acto citado de las normas que le dieron sustento, ni se puede analizar en “abstracto” el acto destacado (Decreto de pensión), aislando de las normas generales que también se impugnan.

2. En relación al **primer concepto de invalidez**, sostiene, en síntesis, lo siguiente:
 - Contrariamente a lo que afirma el impetrante en cada uno de sus conceptos de invalidez, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en los actos de promulgación y publicación del Decreto que impugna, que son los únicos actos que le resultan atribuibles al Poder Ejecutivo, en ningún momento incurrió en violación a los dispositivos constitucionales que señala.

⁷ Fojas 293 a 324 del expediente.

El municipio actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios de los actos de promulgación y publicación atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, por lo que resulta evidente que sólo lo hizo por cumplir el requisito formal de tener por demandados a los órganos que hubiesen expedido o promulgado el acto combatido, para la adecuada tramitación y resolución de la controversia constitucional.

El Poder Ejecutivo estatal, en el proceso legislativo para la emisión del Decreto que se impugna únicamente llevó a cabo su promulgación y publicación sin que tales actos hayan sido motivo de impugnación por vicios propios, por lo que es falso que se viole en perjuicio del Municipio de Temoac, las disposiciones constitucionales que invoca en sus conceptos de invalidez.

Por lo anterior, es que se considera que deberán de declararse de manera general inatendibles e inoperantes los conceptos de invalidez que esgrime el actor.

- Por otro lado, la Ley del Servicio Civil para los Trabajadores al Servicio del Estado de Morelos establece las medidas y prerrogativas para los trabajadores en el desempeño de su labor como servidor público y en su caso, tenga a bien jubilarse, se establecen los medios y los parámetros para determinar este seguro, ya sea de invalidez, de vejez, de vida de cesación voluntaria del trabajo, de enfermedades y de accidentes, todo esto en estricta relación con la fracción XXIX del artículo 123 apartado A y las demás disposiciones del apartado B, ya que este último regula las relaciones de los trabajadores burocráticos.
- El Decreto impugnado no es en sí mismo inconstitucional debido a que las partidas del presupuesto de egresos municipal para el pago de las prestaciones de seguridad social no pueden ser concebidas en el ámbito de la libre administración hacendaria previsto en el texto del artículo 115, fracción IV de la Constitución Federal, si se toma en cuenta que son destinadas para cubrir una obligación monetaria impuesta en la fracción VIII del mismo precepto, en relación con el diverso 123 constitucional.

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

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

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

- Con base en la atribución prevista en los artículos 115, 116 fracción VI y 123 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expidió la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, cuyos artículos relativos al tema que interesa son los numerales 1, 43, fracción XIV, 45, fracciones VIII, XIV, XV, inciso c), 54 fracciones I y VII, 55, 56, 57 incisos a) y b) y último párrafo, 64 y 67; de los cuales de un examen correlacionado de los mismos, ponen de manifiesto las siguientes premisas:

1. Los trabajadores y sus beneficiarios tienen derecho a una pensión –siempre que se cumplan con 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 la obligación de cubrir las aportaciones de seguridad social para la pensión de viudez, a cualquiera de los institutos federales de seguridad social que se señalan en el artículo 54, aunque no debe perderse de vista que en general, el sistema de seguridad social del Estado de Morelos es bipartita en términos del diverso artículo 67.

4. Por estas razones, en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos no se establece el deber de los municipios de fijar una partida especial en el presupuesto para el pago de pensiones, pero sí para las aportaciones de seguridad social.

5. Dicha prestación económica seguirá estando a cargo del municipio, por sí o a través de las instituciones relativas, aunque la otorga el Congreso del Estado mediante Decreto.

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

- Bajo esa óptica, el artículo 57, último párrafo, de la ley impugnada, por sí sólo no trasciende a la libre administración hacendaria municipal si se tiene en cuenta que sólo señala la fecha en que podrá expedirse el Decreto que otorga a los beneficiarios de un trabajador su pensión correspondiente, cuya partida presupuestal de aportación de seguridad social se presupone que fue fijada por el Ayuntamiento para cumplir esa obligación constitucional, por lo que no se dimensiona a la libertad en el manejo de los ingresos públicos, sin desdoro de que el Decreto impugnado y los presupuestos de egresos municipales, no se acogen al sistema de pensiones previsto en la ley en debate, debido a que éste es un problema en su aplicación y no por el contenido de sus normas.

Para robustecer las afirmaciones señaladas se cita lo resuelto en la controversia constitucional 80/2011.

3. En relación al **segundo concepto de invalidez manifestó, en síntesis, que:**

- Resulta notoriamente infundado, por ser falso que se vulneren en perjuicio del actor, el artículo 115, fracción VIII, último párrafo, en relación con el 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo anterior, en virtud de que en dicho concepto de invalidez bajo ninguna circunstancia establece cuál sería la consecuencia directa que genere la procedencia de la controversia constitucional, debiendo reiterar que no existe razonamiento lógico jurídico que tienda a demostrar en dónde estriba la violación al orden constitucional de la Nación, con la expedición, promulgación y entrada en vigor de las disposiciones legales cuya invalidez se reclama en la presente acción, por lo tanto deberán decretarse infundados en tanto se limita el demandante a transcribir disposiciones constitucionales del orden federal y legales, generando argumentos superficiales, dado que no señala ni concreta algún razonamiento capaz de ser analizado, tal pretensión de invalidez es inatendible, en cuanto no logra construir y propone la causa de pedir, en la medida que elude referirse al fundamento, razones decisorias o argumentos y al por qué su reclamo.
- Por otra parte, resulta igualmente infundado el argumento que manifiesta como invalidez de las normas respecto de lo que es seguridad social de los trabajadores, pues queda claro que el artículo 123, Apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal sólo señala las bases conforme a las cuales se organizará la seguridad social, pero no determina formas, procedimientos o modalidades para tal objetivo, sino que esta regulación se deja a la ley secundaria, en tal sentido, el texto de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos se encuentra apegado a lo señalado en el propio artículo y fracción referidos, sin contravenir las disposiciones que de ello derivan, razón por la cual resulta improcedente la declaración de invalidez que solicita el municipio demandante, por su regularidad con el principio de supremacía constitucional y dada la libre configuración legislativa de las entidades federativas.

OCTAVO. Opinión del Procurador General de la República. Al rendir su opinión, manifestó en síntesis lo siguiente:⁸

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, y quien la promovió goza de legitimación procesal activa para ello.
- El Síndico del Municipio de Temoac, Morelos, quien promovió la demanda en representación del Ayuntamiento, goza de legitimación procesal activa para promover el presente medio de control constitucional.
- En cuanto a la oportunidad de la demanda respecto a la impugnación de las normas generales, señaló que:
 - De la revisión del Decreto 494 impugnado se advierte que los artículos 1, 8, 24, fracción XV, 43, fracciones V y XII, 45, fracciones III, IV y XV, párrafo primero, incisos a), b), c) y d), 54, fracción VII, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil, no se aplicaron en él, toda vez que dichas disposiciones jurídicas estatales no sirvieron de fundamento para emitirlo.

Consecuentemente, al no tratarse del primer acto de aplicación de los artículos impugnados, y tomando en cuenta la fecha de publicación de las normas impugnadas y la correspondiente a la presentación del escrito de demanda, la vía constitucional propuesta deviene en exceso extemporánea, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el precepto 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, en relación con el diverso 21, fracción II, del mismo ordenamiento legal, por lo que procede sobreseer el juicio respecto de los referidos preceptos.

- Por otra parte, se aprecia que los artículos 55, 56, 57, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil, del Estado de Morelos, sí se aplicaron en el Decreto 494, mediante el cual se concedió una pensión por jubilación, en virtud de que establecen que corresponde al Congreso otorgar pensiones con cargo a la hacienda municipal y/o fueron parte de la fundamentación del Decreto impugnado. Respecto de dichos preceptos, se debe considerar que el citado juicio constitucional fue promovido oportunamente.
- Por lo que hace a la oportunidad de la demanda respecto de la impugnación del acto, estima que opera el mismo cálculo que indicó respecto de la oportunidad de la controversia constitucional en contra de los artículos 55, 56, 57, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, ya que el Decreto 494 cuya validez se cuestiona forma parte de la aplicación y ejecución de dichos preceptos y, por tanto, la demanda promovida respecto del referido acto, del mismo modo, resulta oportuna.
- Por otro lado, la Legislatura de Morelos señaló que en el presente medio de control constitucional deberá decretarse el sobreseimiento, toda vez que el municipio actor no cuenta con interés legítimo para acudir a esta vía, lo anterior en términos de la fracción I del citado artículo 105 constitucional.

Al respecto, el Congreso de la entidad sostiene que, conforme a lo dispuesto por los artículos 123, Apartado B, de la Norma Fundamental, 40, fracción XX, de la Constitución estatal y los diversos 54, fracción VII, 56 al 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, cuenta con facultades constitucionales y legales para expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar, las leyes, Decretos o acuerdos que otorguen a los trabajadores del gobierno estatal y municipal alguna pensión por jubilación, por cesantía en edad avanzada, invalidez, viudez, orfandad, etcétera, de donde se concluye que la Legislatura Estatal en forma alguna invade la esfera competencial del municipio actor, ni vulnera su autonomía consagrada en el precepto 115, fracción IV, de la Norma Fundamental.

Por lo anterior, la causal de improcedencia que invoca el Presidente de la Legislatura del Estado de Morelos contiene argumentos que se enfocan a atacar el fondo del asunto, mismos que por esa razón deben desestimarse.

- El Congreso de Morelos señaló que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del precepto 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 1 del mismo ordenamiento legal y 105, fracción I, de la Constitución Federal, toda vez que la controversia constitucional no es la vía idónea para analizar las actuaciones que realiza la Legislatura del estado en ejercicio de las facultades que le otorga la Constitución local, ya que se haría de la controversia constitucional un recurso para someter a revisión los derechos de los trabajadores en materia de seguridad social.
- La mencionada causal de improcedencia es infundada en razón de los argumentos vertidos en el apartado relativo a la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁸ Fojas 337 a 369 del expediente.

- El ejecutivo local adujo que la demanda de controversia constitucional a estudio es extemporánea para impugnar diversas disposiciones de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, por haberse presentado fuera del plazo para su impugnación.
- Dicha causal de improcedencia es fundada respecto de algunos de los preceptos combatidos, como se explicó en líneas anteriores.
- La Procuraduría mencionó que está al tanto de los diversos precedentes que la Suprema Corte de Justicia ha emitido en el sentido de que el artículo 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos es inconstitucional.
- Sin embargo, estima que hay razonamientos jurídicos adicionales que pueden tomarse en cuenta en la resolución del presente asunto, y que podrían conducir a una nueva reflexión sobre la constitucionalidad de las normas involucradas.

Es cierto que el sistema contemplado en diversos artículos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos compromete recursos de la hacienda municipal de los ayuntamientos, pues el sistema de pensiones diseñado por la Legislatura señala que el propio Congreso de Morelos “es el órgano resolutor en materia de pensiones de los trabajadores municipales, al facultársele para expedir el Decreto relativo”.

- Es decir, resulta claro que, conforme al sistema de pensiones local, el Congreso estatal resuelve sobre el otorgamiento de pensiones a los trabajadores municipales, con cargo al erario del municipio. Sin embargo, se estima que sería conveniente que, adicionalmente, se analizara si esta limitación al libre manejo de la hacienda municipal es razonable a la luz de las obligaciones constitucionales que tiene el ayuntamiento, en su carácter de empleador, para con sus trabajadores.
- En el país, hay diversos esquemas para garantizar los derechos a la seguridad social, que incluye el derecho a una pensión bajo ciertas circunstancias. Conforme al régimen de la Ley del Seguro Social, las aportaciones para este fin se configuran de manera tripartita: contribuyen tanto el gobierno como los empleadores y los trabajadores. En el caso de los trabajadores al servicio del Estado, a nivel federal, las respectivas dependencias (en su doble carácter de empleador y gobierno) hacen aportaciones de seguridad social a la cuenta de cada trabajador y, a su vez, cada uno de los burócratas que son beneficiarios del sistema (incluyendo el derecho al otorgamiento de una pensión o jubilación) pagan cuotas.
- En el caso de las entidades federativas, éstas tienen libertad de configurar sus propias leyes burocráticas, lo cual incluye su régimen de seguridad social. Esto se desprende del artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal.
- Asimismo, para conocer el alcance de los derechos de los trabajadores al servicio de las entidades federativas y, en específico, de sus municipios, debe atenderse al contenido del artículo 123 constitucional, pues tanto el artículo 116, fracción VI como el artículo 115, fracción VIII señalan que las legislaciones de las entidades federativas deben respetar los derechos reconocidos en el primero de los artículos constitucionales mencionados. Así pues, es necesario tener presente el contenido del artículo 123, apartado B, fracción XI, que regula las relaciones burocráticas.
- Analizando de manera sistemática estos preceptos, se tiene que las legislaturas estatales tienen la facultad de expedir las leyes burocráticas que regulen las relaciones laborales en las entidades federativas, y esto incluye las relaciones de los municipios con sus trabajadores. Asimismo, de estas disposiciones constitucionales se concluye que las leyes locales deben respetar los derechos laborales establecidos en el artículo 123 constitucional, y este precepto establece como un derecho de los trabajadores burocráticos el derecho a la seguridad social, la cual debe cubrir ciertos conceptos mínimos, entre los cuales se encuentran la jubilación, la invalidez, vejez y muerte. En otras palabras, los trabajadores de los municipios tienen el derecho constitucional de recibir una pensión en los casos ahí establecidos.
- Finalmente, también es de interés el contenido del artículo 127, fracción IV, de la Constitución Federal, conforme al cual los servidores públicos, incluyendo a los municipales, tienen ciertos derechos. Sin embargo, se condiciona el pago de jubilaciones o pensiones al hecho de que éstas se encuentren asignadas por la ley, **Decreto legislativo**, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.
- Entonces, con base en lo dispuesto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vale la pena cuestionar si la carga pecuniaria que la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos impone a los municipios es constitucionalmente válida, considerando las obligaciones constitucionales que éstos tienen para con sus trabajadores.
- Por estos motivos, se estima que no sólo debe resolverse sobre la constitucionalidad de las normas combatidas atendiendo a si vulneran o no el principio de libertad de hacienda municipal consignado en el artículo 115, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sino que

también debe ponderarse si esta limitación es razonable, tomando en cuenta las diversas obligaciones constitucionales que los municipios tienen en su calidad de empleadores, particularmente la obligación de cubrir las jubilaciones o pensiones de los trabajadores con este derecho.

- Además, vale la pena considerar que, conforme al párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Federal, “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. En este sentido, el municipio actor debe garantizar, en general, los derechos de sus habitantes, pero también tiene obligaciones específicas en su carácter de empleador, de las cuales no puede desentenderse bajo la defensa de una afectación a su libertad hacendaria.
- Señala que si los municipios del Estado de Morelos evitan cubrir pagos relativos al otorgamiento de pensiones o jubilaciones conforme al esquema legal diseñado por la Legislatura estatal, podrían incurrir en responsabilidad frente a sus empleados; al no garantizar ni respetar sus derechos laborales.
- Por lo tanto, una pregunta adicional que podría plantearse en este caso –que no ha sido formulada en los precedentes sobre el tema– consiste en determinar si el derecho (o facultad) de los municipios de manejar libremente su hacienda es absoluto, o si encuentra límites razonables, derivados del cumplimiento de diversas obligaciones, como pueden ser las laborales (establecidas directamente en la Constitución Federal) o las fiscales, por ejemplo.
- De esta forma, concluye que si bien es cierto que hay diversos precedentes con base en los cuales podría resolverse el presente asunto, en cuanto a la constitucionalidad de las normas combatidas; también lo es que se encuentran elementos para llevar a cabo una nueva reflexión.

NOVENO. Cierre de instrucción. Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el diecinueve de septiembre de dos mil trece, se llevó a cabo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el Punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Tribunal Pleno el dieciséis de mayo de dos mil trece⁹, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Temoac, Estado de Morelos, y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos de la misma entidad.

SEGUNDO. Oportunidad. A continuación procede analizar la oportunidad en la presentación de la demanda, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

Al efecto, debe tenerse presente que de la lectura integral de la demanda se desprende que el municipio actor impugna lo siguiente:

- a) Los artículos 58, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, reformados mediante Decreto número 218, publicado el dieciséis de enero de dos mil trece en el Periódico Oficial de la entidad “Tierra y Libertad”.
- b) Por “*extensión de sus efectos* (esto es, de los efectos de los preceptos señalados en el inciso que antecede) *al modificar el sistema normativo que rige el sistema de pensiones para los trabajadores al servicio del gobierno municipal*”, los artículos 1o., 8, 24, fracción XV, 43 fracciones V y XIII, 45 fracciones III, IV, XV, párrafo primero, e inciso c), 54, fracción VII, 55, 56, 57, 60 al 65, 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

Las normas generales precisadas se impugnan por virtud de su primer acto de aplicación, que se hace consistir en el Decreto 494, publicado el quince de mayo de dos mil trece en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” de la entidad, por el que se concede pensión por cesantía en edad avanzada al ciudadano *****.

- c) *Ad cautelam*, se demanda la invalidez por vicios propios del referido Decreto 494.

⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013.

Ahora bien, el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia establece en sus fracciones I y II el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos o normas generales, el que se computará de la siguiente forma.¹⁰

Tratándose de actos:

- a) A partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;
- b) A partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o
- c) A partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

En el caso de normas generales:¹¹

- a) A partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o
- b) A partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Por razón de método, el cómputo debe hacerse primeramente por lo que corresponde al Decreto número 494, ya que éste fue señalado como el primer acto de aplicación de las normas impugnadas.

En este sentido, el cómputo de la oportunidad en la impugnación del citado Decreto debe realizarse a partir del día siguiente a la fecha de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, esto es, a partir del dieciséis de mayo de dos mil trece, día siguiente al en que fue publicado en dicho medio de difusión oficial. Ello, considerando que el municipio actor precisó en su demanda que con fecha quince de mayo de dos mil trece fue publicado el Decreto 494 que impugna en el presente juicio y no manifestó haber tenido conocimiento del mismo en fecha diversa, sin que existan otros datos en el expediente del caso o en otra fuente que constituya un hecho notorio, que permitan establecer una fecha de conocimiento efectivo del Decreto impugnado que no sea el día de su publicación; máxime si se considera que en el caso tampoco se planteó por las demás partes esa circunstancia.

Conforme a lo antes expuesto, el plazo legal de treinta días hábiles para impugnar el acto reclamado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la Materia transcurrió del jueves dieciséis de mayo al miércoles veintiséis de junio de dos mil trece, descontándose los días dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de mayo, así como uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis veintidós y veintitrés de junio por ser sábados y domingos, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2o.¹² de la Ley Reglamentaria de la Materia, en relación con el artículo 163¹³ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, por cuanto hace al Decreto 494 impugnado, se concluye que la demanda se interpuso oportunamente, al haberse presentado el lunes diez de junio de dos mil trece, tal como se aprecia en el siguiente calendario:

Mayo 2013						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
			1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11
12	13	14	15	<u>16</u>	<u>17</u>	18
19	<u>20</u>	<u>21</u>	<u>22</u>	<u>23</u>	<u>24</u>	25
26	<u>27</u>	<u>28</u>	<u>29</u>	<u>30</u>	<u>31</u>	

¹⁰ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

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

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 de lugar a la controversia, y (...)."

¹¹ Al respecto, puede consultarse la tesis P./J. 65/2009 aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, Julio de 2009, Página 1535, de rubro "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERÁ ANALIZARSE SI LA IMPUGNACIÓN DE AQUELLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACIÓN O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN**".

¹² "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación".

¹³ "Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley".

Junio 2013						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
						1
2	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>7</u>	8
9	<u>10</u>	<u>11</u>	<u>12</u>	<u>13</u>	<u>14</u>	15
16	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>19</u>	<u>20</u>	<u>21</u>	22
23	<u>24</u>	<u>25</u>	<u>26</u>	27	28	29
30						

Por lo que hace a la oportunidad de la impugnación de las normas generales tildadas como inconstitucionales, toda vez que en el escrito de demanda se impugnan dichas normas con motivo de su aplicación en el Decreto 494, cuya impugnación –como quedó establecido– fue oportuna, debe analizarse en primer lugar si dicho acto constituye verdaderamente un acto de aplicación de tales normas, pues sólo de este modo el cómputo para la presentación de la demanda de controversia constitucional puede hacerse de conformidad con la segunda hipótesis prevista por la fracción II del artículo 21 de La Ley Reglamentaria de la Materia, ya que de lo contrario el cómputo debe realizarse a partir del día siguiente a la fecha de la publicación de las normas generales impugnadas.

Para ello, es conveniente tener en cuenta que un acto constituye la aplicación de una norma general, siempre y cuando tenga su fundamento en la misma, es decir, cuando en él se haga mención expresa de ésta como su fundamento o se haga una referencia expresa a ella en algún sentido y, además, que en dicha norma 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 (aplicación expresa o directa); o bien, cuando aunque en dicho acto no se haya citado expresamente la norma general, en ésta se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación, en la forma señalada (aplicación implícita o indirecta).

En segundo lugar, debe analizarse si en el caso efectivamente se trata del **primer** acto de aplicación, pues de lo contrario el cómputo de la oportunidad debe hacerse también a partir de la publicación de las normas generales impugnadas.

En este orden de ideas, se procede a examinar el contenido del Decreto 494 impugnado, a fin de establecer si dicho acto constituye o no un acto de aplicación de las normas impugnadas en la presente controversia constitucional, para lo cual se transcribe a continuación:

“15 de mayo de 2013. PERIÓDICO OFICIAL. Página 12. Al margen izquierdo un Escudo del Estado de Morelos que dice: ‘Tierra y Libertad’.- La tierra volverá a quienes la trabajan con sus manos.- Poder Legislativo.- LII Legislatura. 2012-2015.--- GRACO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ABREU, 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 QUINCUAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, EN EJERCICIO DE LA FACULTAD QUE LE OTORGA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, AL TENOR DE LOS SIGUIENTES:--- CONSIDERACIONES.--- I. Mediante escrito presentado en fecha 21 de septiembre del 2012, ante este Congreso del Estado, el C. *** , 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, hojas de servicios expedidas por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, así como hoja de servicios y carta de certificación de salario expedidas por el H. Ayuntamiento de Temoac, 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. Con base en los artículos 8, 47, fracción 11, inciso a), 68 primer párrafo, 105 Y Décimo Transitorio de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, vigente a partir del 25 de agosto de 2009, disposiciones que establecen lo siguiente:--- Artículo 8.- Los Integrantes de las instituciones policiales, peritos y ministerios públicos serán considerados personal de seguridad pública y deberán cumplir con lo dispuesto en la fracción XV, del artículo 100 de la presente ley; por lo que se sujetarán para su ingreso y permanencia a las evaluaciones de certificación y control de confianza.--- Artículo 47.- Las instituciones policiales en materia de Seguridad Pública son las siguientes:--- II. Municipales:--- a) La Policía Preventiva y de Tránsito Municipal, con todas las unidades y agrupamientos que prevean sus reglamentos respectivos.--- Artículo 68.- Las relaciones jurídicas entre las Instituciones de Seguridad Pública, el personal conformado por los cuerpos policíacos, peritos y ministerios públicos se regirán por el apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia del Estado, la presente Ley y demás disposiciones legales aplicables.--- Artículo 105.- Las Instituciones de Seguridad Pública deberán garantizar, al menos las prestaciones previstas como mínimas para los trabajadores al servicio del Estado de Morelos y generarán de acuerdo a sus necesidades y con cargo a sus presupuestos, una normatividad de régimen complementario de seguridad social y reconocimientos, de conformidad con lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, tercer párrafo, de la Constitución General.--- ARTÍCULO DÉCIMO.- En un plazo que no podrá exceder de un año a partir de la entrada en vigor de la presente ley, el titular del Poder Ejecutivo, someterá a consideración del Poder Legislativo la iniciativa de Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales del Sistema Estatal de Seguridad Pública, que se basará en los estudios técnicos, jurídicos y de factibilidad presupuestal necesarios; mientras tanto los elementos a que se refiere el artículo 123 fracción XIII, párrafo tercero de la Constitución General gozarán de las prestaciones del régimen de seguridad social al que se encuentren inscritos.--- Con fundamento en las disposiciones de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, transcritas con anterioridad, y con base en los artículos 56 y 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado, a que se han hecho referencia en la consideración 11 del presente, es procedente analizar la solicitud de pensión por edad avanzada planteada.--- IV.- En el caso que se estudia, el C. *** prestó sus servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, habiendo desempeñado los cargos siguientes: Guarda, en el Centro de Readaptación Social, del 21 de julio de 1980, al 14 de enero de 1981; Policía, en la Dirección General de Seguridad Pública, del 15 de enero de 1981, al 08 de febrero de 1982 y del 16 de enero de 1986, al 21 de enero de 1987; Policía Raso, en la Dirección General de la Policía Industrial Bancaria y Auxiliar, del 01 de febrero. al 31 de diciembre de 1991; Policía Raso, en la Delegación Cuautla de la Dirección General de la Policía Industrial Bancaria y Auxiliar, del 01 de enero de 1992, al 01 de marzo de 1993; Policía Raso, en la Dirección General de la Policía Industrial Bancaria y Auxiliar, del 16 de octubre de 1993, al 28 de enero de 1994; Custodio en el Centro Estatal de Readaptación Social, del 01 de febrero de 1994, al 29 de febrero del 2000; Custodio, en el CERESO de Atlacholoaya de la Secretaría de Seguridad Pública. Prevención y Readaptación Social, del 01 de marzo, al 30 de septiembre del 2000; Custodio, en la Dirección General de Reclusorios de la Subsecretaría de Readaptación Social, del 01 de octubre del 2000, al 06 de febrero del 2009. En el H. Ayuntamiento de Temoac, Morelos, ha prestado sus servicios desempeñando el cargo de: Policía, adscrito a la Dirección de Seguridad Pública, del 16 de mayo, al 07 de septiembre del 2012, fecha en la que se expidió 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 servidor público y se acreditan 20 años, 03 meses, de antigüedad de servicio efectivo de trabajo ininterrumpido y 56 años de edad, ya que nació el 07 de abril de 1956, 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 Legislatura ha tenido a bien expedir el siguiente:--- DECRETO NÚMERO CUATROCIENTOS NOVENTA y CUATRO.--- ARTÍCULO 1°.- Se concede pensión por Cesantía en Edad Avanzada, al C. *****', quien ha prestado sus servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, así como en el H. Ayuntamiento de Temoac, Morelos, desempeñando como último cargo el de: Policía, adscrito a la Dirección de Seguridad Pública.--- ARTÍCULO 2°.- La pensión decretada deberá cubrirse al 75% de la última percepción 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 servidor público se separe de sus funciones por el H. Ayuntamiento de Temoac, 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.--- ARTÍCULO 3°.- 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.--- TRANSITORIOS--- ARTÍCULO PRIMERO.- Remítase el presente Decreto al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los fines que indica el artículo 44 y 70 fracción XVII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.--- ARTÍCULO SEGUNDO.- 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 dos días del mes de mayo de dos mil trece.--- Atentamente. 'Sufragio Efectivo. No Reelección'.--- Los CC. Diputados Integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado. Dip. Humberto Segura Guerrero. Presidente. Dip. Jordi Messeguer Gally. Secretario. Dip. Amelia Marín Méndez. Secretaria. Rúbricas.--- Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.--- Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo, Casa Morelos, en la Ciudad de Cuernavaca, Capital del Estado de Morelos, a los catorce días del mes de mayo de dos mil trece.--- 'SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN'.--- GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS--- GRACO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ABREU--- SECRETARIO DE GOBIERNO--- ING. JORGE VICENTE MESSEGUER GUILLÉN--- RÚBRICAS".*

(el subrayado es añadido)

De la transcripción que antecede se desprende que en el Decreto 494 se hizo mención expresa de los artículos 55, 56, 57, apartado A), fracciones I, II, y III, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, los cuales son del tenor literal siguiente:

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

"Artículo 56. Las prestaciones a que se refiere la fracción VII del Artículo 54 de esta Ley, se otorgarán mediante Decreto que expida el Congreso del Estado una vez satisfechos los requisitos que establecen esta Ley y los demás ordenamientos aplicables.

El pago de la pensión por jubilación y por cesantía en edad avanzada, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el Decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra activo, a partir de la vigencia del Decreto cesarán los efectos de su nombramiento.

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

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

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

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

(...)

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

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

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%**

En todos los casos estarán sujetos a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 66 de esta Ley”.

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

La cuantía de las pensiones se incrementará de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos.

Las pensiones se integrarán por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.

El trabajador no podrá gozar al mismo tiempo de dos pensiones a cargo del Gobierno o Municipio, en tal evento, el Congreso del Estado lo deberá requerir para que dentro de un plazo de treinta días naturales opte por una de ellas, en caso de que el trabajador no determine la pensión que debe continuar vigente, el Congreso concederá la que signifique mayores beneficios para el trabajador”.

De las disposiciones transcritas se desprende, en lo que al tema interesa, lo siguiente:

- a) Entre otras prestaciones de seguridad social, la pensión por cesantía en edad avanzada, a que en términos de la fracción VII del artículo 54 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos¹⁴ tienen derecho los empleados públicos, estará a cargo de los Poderes del Estado y de los Municipios, a través de las instituciones que en su caso determinen (artículo 55).
- b) La prestación consistente en la pensión por cesantía en edad avanzada se otorgará mediante Decreto que expida el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establecen la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos que se impugna y los demás ordenamientos aplicables.
Asimismo, el pago de la pensión por cesantía en edad avanzada se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el Decreto respectivo, en el entendido de que: i) si el trabajador se encuentra activo, a partir de la vigencia del Decreto cesarán los efectos de su nombramiento, y ii) el trabajador que se hubiera separado justificada o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del Decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del siguiente día de su separación (artículo 56).
- c) Para disfrutar la pensión por cesantía en edad avanzada, los petitionarios deberán presentar solicitud acompañada de los documentos que se describen en el apartado A, fracciones I, II, y III;¹⁵ en el entendido de que el Congreso del Estado deberá expedir el Decreto correspondiente, es decir aquél que le recae a dicha solicitud, en un término de treinta días a partir de la fecha en que se tenga por recibida la documentación necesaria para su tramitación y que, en caso de que la legislatura se encuentre en receso, ese plazo deberá contabilizarse a partir de que inicie el periodo ordinario de sesiones inmediato (artículo 57).
- d) 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. Dicha pensión se calculará aplicando al salario el porcentaje que corresponda según los años de servicio que al efecto se establecen (artículo 59, primero y segundo párrafos).
- e) Lo anterior, en el entendido de que los porcentajes y los montos, entre otras, de la pensión por cesantía en edad avanzada, se sujetarán a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 66 de la ley (artículo 59, último párrafo), esto es, que dichos porcentajes y montos (artículo 66 primer párrafo):
 - e.1) Deberán calcularse tomando como base el último salario percibido por el trabajador, tomando en cuenta que:
 - e.2) Cuando el último salario mensual del trabajador sea superior al equivalente de seiscientos salarios mínimos vigentes en la entidad: i) deberán acreditar haber desempeñado cuando menos cinco años el cargo por el cual solicitan pensionarse, y ii) de no cumplirse con dicho plazo, el monto de la pensión se calculará tomando como tope los referidos seiscientos salarios mínimos vigentes en la entidad, y de acuerdo a los porcentajes que establece la ley.**
 - f) La cuantía de la pensión deberá incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos (artículo 66, párrafo segundo).
 - g) Las pensiones deberán integrarse por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo (artículo 66, párrafo tercero).
 - h) Se establece la prohibición de que el trabajador goce al mismo tiempo de dos pensiones a cargo del Gobierno o Municipio y se faculta y obliga al Congreso del Estado para que, en caso de que así acontezca, requiera al trabajador para que dentro de un plazo de treinta días naturales opte por una de las pensiones, en la inteligencia de que si no determina la pensión que debe continuar vigente, corresponderá al Congreso conceder la pensión que signifique mayores beneficios para el trabajador (artículo 66, último párrafo).**

Tomando en cuenta lo anterior, es de concluir que el Decreto 494 impugnado sí constituye un acto de aplicación expresa o directa de los artículos 55, 56, 57, apartado A, fracciones I, II y III, 59, párrafos primero, segundo, inciso f), y tercero, así como 66 párrafos primero, primera parte, segundo y tercero, pues como se desprende del contenido de ese Decreto, en éste se hizo mención expresa de dichos preceptos como

¹⁴ "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;

(...)"

¹⁵ Copia certificada del acta de nacimiento expedida por el Oficial del Registro Civil correspondiente; la hoja de servicios expedida por el servidor público competente del Gobierno o del Municipio que corresponda, y una carta de certificación del salario, expedida por la dependencia o entidad pública a la que se encuentre adscrito el trabajador, además de los que se establezcan en los demás ordenamientos aplicables.

su fundamento o se hizo en relación con ellos una referencia expresa y, adicionalmente, se advierte que se materializaron los presupuestos normativos en ellos establecidos, toda vez que mediante Decreto expedido por el Congreso del Estado de Morelos, previa solicitud del interesado y habiéndose dado cumplimiento a los requisitos legales antes referidos –a juicio del propio Congreso local– éste concedió una pensión por cesantía en edad avanzada a un empleado público que acreditó tener cincuenta y seis años de edad y una antigüedad de veinte años, tres meses, de servicio efectivo de trabajo ininterrumpido, cuyo último cargo fue desempeñado en el municipio actor.

Además, en dicho Decreto se determinó que la pensión decretada deberá ser cubierta por el Ayuntamiento de Temoac, Estado de Morelos, en forma mensual, al setenta y cinco por ciento de la última percepción del solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que el servidor público se separe de sus funciones por el propio Ayuntamiento, el cual deberá realizar el pago 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. Ello, en la inteligencia que 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.

En cambio, como se advierte del contenido del Decreto, aun cuando en éste se citaron en forma expresa los artículos 59 y 66 de la ley impugnada, lo cierto es que en el caso no se materializaron todos los presupuestos normativos que contienen.

En efecto, por lo que hace a lo dispuesto en el párrafo segundo, de los incisos a) al e) del artículo 59, éstos evidentemente no fueron aplicados, pues en el caso concreto la pensión se otorgó considerando el supuesto relativo a los quince años de servicios, a que se refiere el inciso f).

En lo tocante a la segunda parte del primer párrafo del artículo 66 impugnado, en ésta se establecen diversos supuestos aplicables **cuando el último salario mensual del trabajador sea superior al equivalente de seiscientos salarios mínimos vigentes en la entidad (inciso e.2.)**, lo que en el caso no aconteció, pues conforme a la documental visible a foja doscientos sesenta y tres del expediente en que se actúa, el último cargo que desempeñó el titular de la pensión otorgada mediante el Decreto 494 impugnado fue el de Policía adscrito a la Dirección de Seguridad Pública en el Municipio de Temoac, Estado de Morelos, con una percepción mensual neta de \$6,381.40 (seis mil trescientos ochenta y un pesos 40/100 moneda nacional), siendo inconcuso que este monto no es superior o equivalente a seiscientos salarios mínimos vigentes en la entidad.

Ello, considerando que el salario mínimo general en el área geográfica B, a la que pertenecen todos los Municipios del Estado de Morelos, vigente a partir del uno de enero de dos mil trece asciende a la cantidad de \$61.38 (sesenta y un pesos 38/100 moneda nacional), por lo que ésta multiplicada por seiscientos da un total de \$36,828.00 (treinta y seis mil ochocientos veintiocho pesos 00/100 moneda nacional).

De ahí que en el presente caso no se materializó mediante el Decreto 494 impugnado el presupuesto normativo que se estudia, es decir, que el solicitante de la pensión por cesantía en edad avanzada contara con un último salario mensual superior o equivalente a seiscientos salarios mínimos vigentes en la entidad y, por ende, no se vio obligado a acreditar los años en que había desempeñado dicho cargo y tampoco fue limitada su pensión a dicha cantidad.

Asimismo, atendiendo a las constancias de autos y al propio Decreto 494 impugnado, tampoco se está en el supuesto de que el titular de la pensión otorgada en el caso concreto se encontrara gozando simultáneamente de dos pensiones a cargo del Gobierno o Municipio y, por ello, menos aún se actualiza el supuesto relativo a que el Congreso del Estado le haya requerido para que dentro de un plazo de treinta días naturales optara por una de las pensiones, o de que el Congreso, mediante el Decreto 494 impugnado, haya concedido la pensión de que se trata ante la omisión del titular de definir la pensión que debe continuar vigente, y de ahí que se estime que en el caso el Decreto impugnado no constituye un acto de aplicación del último párrafo del artículo 66 que se impugna.

Así, se concluye que por lo que hace a los artículos 59 y 66 reformados mediante Decreto 208, publicado en el periódico oficial de la entidad de dieciséis de enero de dos mil trece que se impugnan, éstos fueron únicamente aplicados en las porciones normativas que se han precisado, lo que deberá tenerse presente al momento de realizar el cómputo correspondiente a la oportunidad de su impugnación.

Una vez establecido cuáles fueron los preceptos combatidos que se aplicaron en forma expresa en el Decreto 494 impugnado, resulta necesario determinar si los restantes artículos reclamados, esto es, los numerales 1, 8, 24, fracción XV, 43 fracciones V y XIII, 45 fracciones III, IV y XV, párrafo primero, e inciso c), 54, fracción VII, 57, apartado A), fracción IV, apartado B) y último párrafo, 58, 60 al 65, 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos fueron aplicados implícita o indirectamente en el propio Decreto 494, en virtud de formar parte del sistema integral de pensiones, para lo cual es menester analizar su contenido:

“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”.

“Artículo 8.- Esta ley regirá las relaciones laborales entre los Poderes del Estado o los Municipios con sus trabajadores de base. Los empleados de confianza y los eventuales sólo tendrán los derechos que les sean aplicables de acuerdo con esta ley y la costumbre.

Los beneficios de la seguridad social son aplicables a todos los trabajadores mencionados en el artículo 2 de este ordenamiento”.

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

(...)

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

(...)”.

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

(...)

V.- Disfrutar de los beneficios de la seguridad social que otorgue la Institución con la que el Gobierno o los Municipios hayan celebrado convenio;

(...)

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:

(...)

III.- Proporcionarles servicio médico;

IV.- Pagarle la indemnización por separación injustificada, cubrir las correspondientes a los accidentes que sufran con motivo del trabajo o a consecuencia de él o por las enfermedades profesionales que contraiga en el trabajo o en el ejercicio de la profesión que desempeñan;

(...)

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 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 en edad avanzada o invalidez:

I. a III. (...).

IV. Dictamen de la Institución de Seguridad Social correspondiente, en el cual decreta 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.

“Artículo 58.- La pensión por jubilación se otorgará a los trabajadores que hayan prestado sus servicios en cualquiera de los tres Poderes del Estado y/o de los Municipios, de conformidad con las siguientes disposiciones:

I.- La pensión por jubilación solicitada por los trabajadores, se determinará de acuerdo con los porcentajes de la tabla siguiente:

- a).- Con 30 años de servicio 100%;**
- b).- Con 29 años de servicio 95%;**
- c).- Con 28 años de servicio 90%;**
- d).- Con 27 años de servicio 85%;**
- e).- Con 26 años de servicio 80%;**
- f).- Con 25 años de servicio 75%;**
- g).- Con 24 años de servicio 70%;**
- h).- Con 23 años de servicio 65%;**
- i).- Con 22 años de servicio 60%;**
- j).- Con 21 años de servicio 55%; y**
- k).- Con 20 años de servicio 50%. (...)**

Para los efectos de disfrutar ésta prestación, la antigüedad puede ser interrumpida o ininterrumpida.

Para recibir esta pensión no se requiere edad determinada.

II.- Las trabajadoras tendrán derecho a su jubilación de conformidad con el siguiente orden:

- a) Con 28 años de servicio 100%;**
- b) Con 27 años de servicio 95%;**
- c) Con 26 años de servicio 90%;**
- d) Con 25 años de servicio 85%;**
- e) Con 24 años de servicio 80%;**
- f) Con 23 años de servicio 75%;**
- g) Con 22 años de servicio 70%;**
- h) Con 21 años de servicio 65%;**
- i) Con 20 años de servicio 60%;**
- j) Con 19 años de servicio 55%; y**
- k) Con 18 años de servicio 50%.**

Para efecto de disfrutar esta prestación, la antigüedad se entiende como el tiempo laborado en forma efectiva, ininterrumpidamente o en partes.

Para recibir esta prestación no se requiere edad determinada.

El monto de la pensión mensual a que se refiere este artículo, en ningún caso podrá ser inferior al equivalente de 40 veces el salario mínimo general vigente en la entidad.

En todos los casos estarán sujetos a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 66 de esta ley”.

“Artículo 60. La cuota mensual de la pensión por invalidez, se otorgará a los trabajadores que se incapaciten física o mentalmente por causa o motivo del desempeño de su cargo o empleo; o por causas ajenas al desempeño de éste, con base a lo siguiente:

I. Cuando la incapacidad sea por causa o motivo del desempeño de su cargo o empleo, la pensión se pagará de acuerdo al porcentaje o grado de invalidez que se determine en el dictamen médico.

II. Para el caso de que la incapacidad sea por causas ajenas al desempeño del trabajo, se cubrirá siempre y cuando el trabajador hubiese efectivamente laborado el término mínimo de un año anterior a la fecha en que ocurrió la causa de la invalidez, y se calculará de acuerdo al grado de incapacidad que se determine en el dictamen médico. En este caso el monto de la pensión no podrá exceder del 60% del salario que el trabajador venía percibiendo hasta antes de la invalidez, o en su caso a elección del trabajador, éste será repuesto a desempeñar labores de acuerdo a las aptitudes y condiciones en que se encuentre.

En ambos casos el monto de la pensión no podrá ser inferior al equivalente de 40 veces el salario mínimo general vigente en la entidad; ni exceder del equivalente a 300 veces el salario mínimo general vigente en la entidad, al momento de ser otorgada la pensión.

El dictamen médico podrá ser revisado de acuerdo a la normatividad aplicable al caso, ante las autoridades correspondientes.

El derecho al pago de esta pensión se inicia a partir del día siguiente en el que quede firme la determinación de invalidez”.

“Artículo 61. Para el otorgamiento de la pensión por invalidez se deberán cubrir los requisitos siguientes:

La solicitud del trabajador deberá presentarse al Congreso del Estado, acompañándose además de los documentos a que se refiere el Artículo 57 de esta Ley, por el dictamen por invalidez o incapacidad permanente expedido por la Institución que tenga a su cargo la prestación de los servicios médicos del afectado o, cuando no esté afiliado a ninguna Institución, por médico legalmente autorizado para ejercer su profesión”.

“Artículo 62. La pensión por invalidez se negará en los casos siguientes:

Si la incapacidad es consecuencia de actos o hechos provocados intencionalmente por el trabajador.

Cuando la incapacidad sea consecuencia de algún delito cometido por el propio trabajador.

Cuando la incapacidad se haya producido por el estado de embriaguez o de intoxicación derivado de la ingestión voluntaria de bebidas alcohólicas, drogas, enervantes o cualquier otra sustancia tóxica por parte del trabajador”.

“Artículo 63. El trámite para pensión por invalidez con motivo de negligencia o irresponsabilidad del trabajador no procederá cuando:

I. El trabajador se niegue a someterse a los reconocimientos y tratamientos médicos que se le prescriban; y

II. El trabajador se niegue, sin causa justificada, a someterse a las investigaciones ordenadas por el titular de la dependencia correspondiente o no acepte las medidas preventivas o curativas a que deba sujetarse, con excepción de los que presenten invalidez por afectación de sus facultades mentales”.

“Artículo 64. La muerte del trabajador o de la persona que haya trabajado y se encuentre jubilado o pensionado por cualquiera de los Poderes o Municipios del Estado, dará derecho únicamente a una pensión por viudez que deberá ser solicitada al Congreso del Estado, reuniendo los requisitos señalados en el artículo 57 de esta Ley, pensión que se pagará a partir del día siguiente del fallecimiento”.

“Artículo 65. Tienen derecho a gozar de las pensiones especificadas en este Capítulo, en orden de prelación, las siguientes personas:

I. El titular del derecho; y

II. Los beneficiarios en el siguiente orden de preferencia:

a) La cónyuge supérstite e hijos hasta los dieciocho años de edad o hasta los veinticinco años si están estudiando o cualquiera que sea su edad si se encuentran imposibilitados física o mentalmente para trabajar;

b) A falta de esposa, la concubina, siempre que haya procreado hijos con ella el trabajador o pensionista o que haya vivido en su compañía durante los cinco años anteriores a su muerte y ambos hayan estado libres de matrimonio durante el concubinato. Si a la muerte del trabajador hubiera varias concubinas, tendrá derecho a gozar de la pensión la que se determine por sentencia ejecutoriada dictada por juez competente;

c) El cónyuge supérstite o concubino siempre y cuando a la muerte de la esposa o concubinaria trabajadora o pensionista, fuese mayor de cincuenta y cinco años o esté incapacitado para trabajar y haya dependido económicamente de ella; y

d) A falta de cónyuge, hijos o concubina, la pensión por muerte se entregará a los ascendientes cuando hayan dependido económicamente del trabajador o pensionista durante los cinco años anteriores a su muerte.

La cuota mensual de la pensión a los familiares o dependientes económicos del servidor público se integrará:

a) Por fallecimiento del servidor público a causa o consecuencia del servicio, se aplicarán los porcentajes a que se refiere la fracción I, del artículo 58 de esta Ley, si así procede según la antigüedad del trabajador, en caso de no encontrarse dentro de las hipótesis referidas se deberá otorgar al 50% respecto del último sueldo, sin que la pensión sea inferior, al equivalente de 40 veces el salario mínimo general vigente en la entidad.

b) Por fallecimiento del servidor público por causas ajenas al servicio se aplicarán los porcentajes a que se refiere la fracción I del artículo 58 de esta Ley, si así procede, según la antigüedad del trabajador, en caso de no encontrarse dentro de las hipótesis referidas se deberá otorgar, el equivalente a 40 veces el salario mínimo general vigente en la entidad.

c) Por fallecimiento del servidor público pensionado, si la pensión se le había concedido por jubilación, cesantía en edad avanzada o invalidez, la última de que hubiere gozado el pensionado.

En ningún caso, el monto de la pensión podrá exceder de 300 veces el salario mínimo general vigente en la entidad, al momento de otorgar la pensión.

Cuando sean varios los beneficiarios, la pensión se dividirá en partes iguales entre los previstos en los incisos que anteceden y conforme a la prelación señalada”.

“Artículo 67. Los gastos que se efectúen por las prestaciones, seguros y servicios que establece esta Ley y cuyo pago no corresponda exclusivamente a los Poderes estatales o Municipios, se cubrirán mediante cuotas y aportaciones a cargo de los trabajadores.

Las cuotas y aportaciones a que se refiere este artículo, se determinarán tomando como base para el descuento correspondiente el salario de cotización, entendiéndose por tal, el salario base que corresponda a la categoría o cargo.

Los porcentajes correspondientes serán revisados periódicamente con el objeto de actualizarlos, al igual que las aportaciones que para los mismos fines sean a cargo de los Poderes del Estado y de las Administraciones Municipales”.

“Artículo 68. Las consecuencias de los riesgos de trabajo o enfermedades profesionales podrán ser: incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente total o muerte.

Las indemnizaciones derivadas de los riesgos de trabajo o enfermedad profesional que sufran los trabajadores, serán cubiertas por las aportaciones que para estos casos serán exclusivamente a cargo del Estado o Municipios.

Para tener derecho al pago de la pensión o indemnización de los riesgos de trabajo o enfermedades profesionales, deberán llenarse los requisitos que para los casos de invalidez establece esta ley.

Los riesgos profesionales que sufran los trabajadores se registrarán por las Leyes de las instituciones de seguridad social correspondientes”.

De la transcripción anterior se advierte que los artículos 43, fracción XIII, 54, fracción VII, 57, último párrafo, y 65, fracción I, de la Ley del Servicio Civil local fueron aplicados de manera implícita o indirecta en el Decreto impugnado, ya que si bien en éste no fueron invocados de manera expresa, de dichos preceptos se desprenden, en lo que interesa, los enunciados normativos siguientes:

- Los trabajadores de los municipios tendrán derecho a pensión por cesantía en edad avanzada (artículo 43, fracción XIII);
- Los empleados públicos, en materia de seguridad social, tendrán derecho a pensión por cesantía en edad avanzada, en términos de las disposiciones legales aplicables (artículo 54, fracción VII);
- Para disfrutar de la pensión por cesantía en edad avanzada, los petitionarios deberán presentar su solicitud acompañada de los documentos previstos en el apartado A del artículo 57, en la inteligencia de que, conforme al último párrafo del precepto, **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 y en caso de que la legislatura se encuentre en receso, deberá contabilizarse dicho término a partir de que inicie el período ordinario de sesiones inmediato** (artículo 57, último párrafo), y
- Tiene derecho a gozar de la pensión por cesantía en edad avanzada, entre otros, el titular del derecho (artículo 65, fracción I).

De donde se sigue que, efectivamente, dichos preceptos contienen presupuestos normativos que en el caso se encuentran materializados implícitamente en el Decreto 494 impugnado, pues establecen disposiciones relativas al derecho de los trabajadores y empleados públicos de los municipios a recibir una pensión por cesantía en edad avanzada en términos de las disposiciones aplicables, como lo son las invocadas expresamente en dicho Decreto, así como la obligación correlativa de los municipios de pagarla, en este caso, al titular del derecho, y de ahí que el referido Decreto deba tenerse como un acto de aplicación de ellos.

Lo anterior, tomando en cuenta que si bien es cierto que en el caso de la pensión por cesantía en edad avanzada que se otorgó mediante el Decreto 494, el titular del derecho no adquirió el derecho a percibir dicha pensión por ser un *trabajador* del municipio actor –ya que se desempeñó como policía adscrito a la Dirección de Seguridad Pública y, en consecuencia, su relación con el municipio no fue de carácter laboral, sino de naturaleza administrativa, en términos del artículo 123, apartado B, fracción XIII-¹⁶ no menos cierto es que, como se desprende del Decreto 494 impugnado, las referidas disposiciones de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos deben entenderse aplicadas implícitamente en el caso particular, pues el Congreso del Estado de Morelos sustentó el otorgamiento de la referida pensión a un policía en lo dispuesto tanto en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, como en las diversas disposiciones de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del mismo Estado que se invocan y transcriben en el propio Decreto 494; pero que en el caso no fueron materia de impugnación.

¹⁶ Como lo ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis jurisprudenciales consultables bajo los rubros: **“POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA”**. [Registro: 200,322, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Septiembre de 1995, Tesis: P./J. 24/95, Página: 43], y **“POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA, SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA”**. [Novena Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, Marzo de 1998. Tesis 2a./J. 14/98, Página 352], entre otras.

Asimismo, por lo que hace al último párrafo del artículo 57 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, es indudable que esa porción normativa se aplicó en dicho Decreto, en virtud de que mediante éste el Congreso del Estado de Morelos determinó conceder pensión por cesantía en edad avanzada a un servidor público que prestaba sus servicios en el Ayuntamiento de Temoac, Morelos, y que a juicio del propio órgano legislativo entregó la documentación necesaria para su tramitación.

Así, habiéndose establecido hasta aquí que los artículos 43, fracción XIII, 54, fracción VII, 55, 56, 57, apartado A, fracciones I, II y III, y último párrafo, 59, párrafos primero, segundo, inciso f), y tercero, así como 65, fracción I, y 66, párrafos primero, primera parte, segundo y tercero, que se impugnan fueron aplicados de manera expresa o tácita en el Decreto 494 impugnado, y considerando que éste constituye su primer acto de aplicación, toda vez que de autos no se desprende que con anterioridad al día en que se presentó la demanda de controversia constitucional se hubiera emitido otro Decreto en el que se concediera pensión por cesantía en edad avanzada a un servidor público del Municipio de Temoac, Estado de Morelos, o se advierta que exista otro diverso que implique la aplicación de esas normas, sin que tampoco se aprecie de oficio por este Alto Tribunal un hecho notorio que desvirtúe esta circunstancia, es de concluir que conforme a lo dispuesto en la segunda hipótesis de la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la Materia, la demanda se presentó oportunamente respecto de los citados preceptos, ya que el plazo de treinta días hábiles para impugnarlos en esta vía es el mismo que operó respecto de la impugnación del Decreto 494, esto es, que transcurrió del jueves dieciséis de mayo al miércoles veintiséis de junio de dos mil trece –según se precisó con antelación en este fallo– por lo que si la demanda se presentó el diez de junio de esa anualidad es evidente que fue oportuna respecto de la impugnación de las normas generales arriba precisadas.

Al respecto, por las razones expuestas, debe desestimarse desde ahora el planteamiento del Gobernador del Estado de Morelos, quien al contestar la demanda –por conducto de su Consejero Jurídico– hizo valer que en el caso se actualiza la causa de improcedencia contenida en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia, aduciendo que la impugnación realizada a *las diversas disposiciones de la Ley del Servicio Civil del propio Estado* es extemporánea, pues el acto que se impugna en forma destacada, esto es, el referido Decreto 494, está fundado en normas generales ya aplicadas con anterioridad al municipio actor, señalando que no es posible desvincular dicho acto de las normas que le dieron sustento, ni se puede analizar en “abstracto” el Decreto de pensión, aislándolo de las normas generales que también se impugnan.

Lo anterior, en virtud de que dicha autoridad no ofreció o señaló prueba alguna tendente a acreditar la existencia de los supuestos actos de aplicación previos que refiere, los que –como ya se asentó– tampoco se desprenden de las constancias que obran en autos ni se advierte en suplencia por este Alto Tribunal.

En otro aspecto, por lo que hace a los artículos 1o., 8o., 24, fracción XV, 43, fracción V, 45 fracciones III, IV y XV, párrafo primero, e inciso c), 57, apartado B, 58, 60 al 64, 65, fracción II, 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos se advierte que no se aplicaron ni expresa, ni en forma implícita en ese acto, ya que el contenido de tales normas generales no tiene relación alguna con la concesión de pensión por cesantía en edad avanzada materia de esta controversia, tal y como se muestra a continuación:

1. Los artículos 1o. y 8o. contenidos en el Capítulo Único del Título Primero de la Ley, establecen, respectivamente, el ámbito de validez y el objetivo de esa ley, a saber, determinar los derechos y obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado de Morelos, así como que la ley regirá las relaciones laborales entre los Poderes del Estado y los Municipios con sus trabajadores, así como establecer para los trabajadores de confianza las prestaciones a que tienen derecho y reglas sobre la duración de su nombramiento;

2. En el artículo 24, que forma parte del Título Segundo denominado: “**Del nombramiento**”, se prevén las causas justificadas de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad para los empleadores. En este sentido, aunque en su fracción XV se contempla la causal relativa a haber obtenido Decreto que otorgue, entre otras, pensión por cesantía en edad avanzada, es claro que la hipótesis que ahí se prevé no se actualizó o concretó a través del Decreto 494 impugnado; máxime si como se desprende de su artículo 2o., la pensión decretada deberá ser cubierta a partir del día siguiente a aquél en que el servidor público se separe de sus funciones por el Ayuntamiento de Temoac, Estado de Morelos, esto es, que dicho presupuesto normativo (terminación de los efectos del nombramiento) en todo caso se materializará en el futuro, por virtud de un acto cuya realización en términos del citado Decreto corresponde llevar a cabo al propio municipio actor.

3. Por su parte, los artículos 43, fracción V, 45, fracciones III, IV y XV, párrafo primero, e inciso c), que forman parte del Título Quinto “**De los derechos y de las obligaciones**”, disponen en su orden, que los trabajadores de base del Gobierno del Estado y de los Municipios tendrán derecho a disfrutar de los beneficios de la seguridad social que otorgue la Institución con la que el Gobierno o los Municipios hayan celebrado convenio y que los Poderes del Estado y los Municipios están obligados con sus trabajadores a proporcionarles servicio médico; pagarles indemnización por separación injustificada, y cubrir las aportaciones que fijen las leyes para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos de pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte;

4. El artículo 58 regula los porcentajes por los cuales se determinará la pensión por jubilación y la forma en la que se calculará ésta. Por su parte, los diversos 60, 61, 62 y 63, se refieren a la pensión por invalidez, sus requisitos y los casos en que deberá negarse, y el artículo 64 establece regulaciones respecto de la pensión por viudez, y

5. El artículo 65, fracción II, enumera a los sujetos que tienen derecho a gozar de las pensiones de que se trata, en el orden de prelación que la propia disposición ordena, específicamente por lo que hace a los beneficiarios; el artículo 67 dispone que los gastos que se efectúen por las prestaciones, seguros y servicios que prevé la ley, y cuyo pago no corresponda exclusivamente a los Poderes Estatales o Municipales, se cubrirán mediante cuotas y aportaciones a cargo de los trabajadores y, por último, el artículo 68 explica cuáles son las consecuencias de los riesgos de trabajo o enfermedades profesionales.

De la descripción que antecede se confirma que los presupuestos normativos contenidos en las disposiciones arriba detalladas no se materializaron por virtud de la expedición del Decreto impugnado, por lo que debe entenderse que no fueron aplicadas al municipio actor ni en forma expresa, ni en forma implícita; esto es, si bien es cierto que las disposiciones referidas regulan diversos aspectos relacionados con el objeto de la ley (determinar los derechos y obligaciones de los trabajadores, entre ellos, los relativos al otorgamiento de pensiones), también lo es que si en el Decreto 494 esos preceptos no fueron invocados, es porque este acto se refiere a la concesión de una pensión por cesantía en edad avanzada, los requisitos que se acreditaron para su otorgamiento, así como la forma en la que se cubrirá y calculará, de donde es claro que no se refiere a aspectos generales de la relación de trabajo entre el Estado de Morelos, sus municipios y los trabajadores, las condiciones de esa relación, su forma de terminación y las obligaciones del Gobierno del Estado y Municipios. Por lo mismo, se reitera, esos preceptos tampoco pueden tenerse por aplicados en forma implícita por tratarse en el caso de un Decreto específico de pensión por cesantía en edad avanzada.

Por lo que hace al artículo 45, fracción XV, primer párrafo e inciso c), cabe decir que la obligación que se establece para los Poderes del Estado y los Municipios con sus trabajadores, en el sentido de cubrir las aportaciones que fijen las leyes correspondientes, para que reciban los beneficios de la seguridad social comprendidos, entre otros conceptos, en la pensión por cesantía en edad avanzada, no puede identificarse en modo alguno con la diversa obligación del municipio actor de pagar al trabajador, con cargo a la partida destinada para pensiones, la pensión por cesantía en edad avanzada que le fue otorgada, según lo dispone el artículo 2º del Decreto 494 impugnado, y de ahí que no se estime como un presupuesto normativo que en el caso se haya materializado aún de manera implícita; máxime si se considera que las referidas aportaciones, en todo caso, se materializaron en el momento en que el municipio actor las realizó con antelación al otorgamiento de la pensión, y aún en el supuesto de que no se hubieren realizado y se hicieran con posterioridad, ello no podría considerarse como derivado del Decreto en cuestión, pues en éste nada se establece sobre el particular, sino que dicha acción debería entenderse como el cumplimiento de una obligación establecida en la ley de la materia.

Dado lo antes expuesto –como se adelantó– el análisis de la oportunidad de la impugnación de los últimos preceptos aquí examinados no puede ser con motivo del primer acto de aplicación, sino que el cómputo debe realizarse a partir del día siguiente a la fecha de la publicación de las normas generales impugnadas.

Conforme lo anterior, este Alto Tribunal advierte que la impugnación de los artículos 1o., 8o., 24, fracción XV, 43, fracción V, 45 fracciones III, IV y XV, párrafo primero, e inciso c), 57, apartado B, 58, 60 al 64, 65, fracción II, 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como de los artículos 59, párrafo segundo, incisos a) a e), y 66, primer párrafo, segunda parte y último párrafo –estos últimos estudiados con antelación en este fallo– resulta improcedente, ya que respecto a todos ellos resulta evidente que transcurrió en exceso el plazo previsto en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia, como se muestra a continuación:

- a) La Ley del Servicio Civil para el Estado de Morelos se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el seis de septiembre de dos mil.
- b) Por Decretos números 354 y 355, publicados el once de enero de dos mil dos, se adicionó un párrafo último al artículo 58, se adicionó un párrafo segundo con tres incisos, así como un párrafo tercero al artículo 65 y se reformó el artículo 60 de la mencionada Ley del Servicio Civil.
- c) Por Decreto número 523, publicado el seis de abril de dos mil cinco, se reformaron las fracciones I y II del artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.
- d) Por Decreto 782, publicado el dieciocho de junio de dos mil ocho, se reformó el artículo 56, se adicionó la fracción XV al artículo 24, se derogó el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 58 y el párrafo tercero del artículo 59 de la Ley del Servicio Civil.
- e) Por Decreto 899, publicado en el referido medio de difusión el veinticuatro de septiembre de dos mil ocho, se reformó el artículo 54 y se adicionaron los artículos 55 A, 55 B, 55 C y 55 D, del referido ordenamiento.

- f) Por Decreto 265 publicado el veintiséis de diciembre de dos mil doce, se reformaron y adicionaron los artículos 5, 8, 21, 23, 43, 45, fracción XIV y 52 primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.
- g) Mediante diverso Decreto 218, publicado en dicho Periódico el dieciséis de enero de dos mil trece, se adiciona un último párrafo a los preceptos 58 y 59 y se reforma el primer párrafo del 66 del ordenamiento indicado.

En este sentido, es infundado el argumento del municipio actor en el sentido de que la reforma a los artículos 58, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil para el Estado de Morelos, publicada en periódico oficial local el dieciséis de enero de dos mil trece, hace oportuna su impugnación, así como la de los diversos preceptos que combate “*por extensión y efectos*” de dicha reforma, ya que el plazo de treinta días previsto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia para la impugnación de tales normas generales con motivo de su publicación concluyó el veintiocho de febrero de dos mil trece, mientras que la demanda se presentó en la Oficialía de Partes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el diez de junio siguiente, fecha evidentemente posterior, por lo que no es posible considerar la demanda oportuna en virtud de la publicación de dicho Decreto de reformas, salvo en cuanto hace a las porciones normativas de los artículos 59 y 66 que se precisaron con antelación, respecto de las cuales, por diverso motivo, sí resultó oportuna su impugnación.

Esto es, no es obstáculo para arribar a la anterior conclusión el hecho de que el municipio actor alegue que la impugnación de los artículos 58, 59 y 66, adicionados o reformados mediante el referido Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación dieciséis de enero de dos mil trece permite, por extensión y efectos, demandar la inconstitucionalidad de otros preceptos que forman parte del mismo sistema normativo.

De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la Materia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe extender los efectos de una declaratoria de invalidez de una norma a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

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

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA. Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada”.(Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, Febrero de 2006, Tesis: P./J. 32/2006, Página: 1169).

Ahora, como lo consideró este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 90/2008, en sesión celebrada el ocho de noviembre de dos mil diez, la posibilidad de que esta Suprema Corte de Justicia determine si la posible invalidez de los artículos que fueron impugnados se puede hacer extensiva a otros preceptos del mismo sistema normativo, no permite que la parte actora reclame la inconstitucionalidad de preceptos que no fueron impugnados en su debido momento.

Por lo expuesto, resulta fundado el argumento del Procurador General de la República en cuanto a que en el presente caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia, por lo que hace a la impugnación de los artículos 1o., 8o., 24, fracción XV, 43, fracción V, 45, fracciones III, IV y XV, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil y no así respecto de los artículos 54, fracción VII y 65, fracción I, pues contrariamente a lo aducido, éstos sí se aplicaron tácitamente en el Decreto impugnado, como se estableció con antelación.

En consecuencia, con fundamento en los artículos 19, fracción VII, y 20, fracción II, de la Ley de la Materia, debe sobreseerse en la controversia respecto de los artículos 1o., 8o., 43, fracción V, 45 fracciones III, IV y XV, párrafo primero, e inciso c), 57, apartado B, 58, 59, párrafo segundo, incisos a) a e), 60 al 64, 65,

fracción II, 66, primer párrafo, segunda parte, y último párrafo, y 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, porque su impugnación tuvo lugar fuera del plazo previsto en la fracción II del artículo 21 de la Ley de la Materia.

En cambio, por lo que hace al artículo 24, fracción XV, si bien es cierto que –como se estableció con antelación– se actualiza, en principio, la referida causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia, este Tribunal Pleno estima que no ha lugar a sobreseer pues, como se expondrá más adelante, debe declararse la invalidez de dicho precepto, por extensión de los efectos de la declaración de invalidez de los artículos 56 y 57, párrafo último, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos que se decreta en el presente fallo.

TERCERO. Legitimación activa. Por constituir un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción, procede analizar a continuación la legitimación de las partes en la presente controversia constitucional.

Al respecto, en términos del inciso i), fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ente legitimado para promover la demanda de controversia constitucional, es el Municipio de Temoac, Estado de Morelos.

En representación de éste suscribió la demanda quien se encuentra facultado para ello, ya que de conformidad con el artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado,¹⁷ corresponde al Síndico representar legalmente al Ayuntamiento, por lo que si en el caso, la demanda fue suscrita por Sabino Paulino Méndez Caporal, en su carácter de Síndico Municipal Propietario, es claro que se encuentra legitimado para ello; además, de que el promovente exhibió copia certificada de la constancia de mayoría de la planilla ganadora de la elección de Ayuntamiento del Municipio de Temoac, expedida por el Consejo Municipal Electoral, del Instituto Estatal Electoral de Morelos, así como copia certificada de la sesión del citado Ayuntamiento, de fecha primero de enero de dos mil trece, documentos de los que se desprende y se acredita que quien promovió la demanda fue electo para ocupar el cargo que ostenta.

CUARTO. Legitimación pasiva. Por otra parte, en proveído de once de junio de dos mil trece, se reconoció el carácter de autoridades demandadas en este procedimiento a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, toda vez que a ellas correspondió la expedición, promulgación y publicación, respectivamente, del Decreto 494 impugnado; así como de las disposiciones cuya constitucionalidad se cuestiona.

Estas autoridades cuentan con legitimación pasiva en la causa para comparecer a juicio, en términos de lo dispuesto por los artículos 10, fracción II¹⁸ y 11, párrafo primero,¹⁹ de la Ley Reglamentaria de la Materia, de los cuales se advierte que tendrán el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos.

Asimismo, en representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos comparece el diputado Humberto Segura Guerrero, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva, quien acreditó su personalidad con la copia certificada del acta de la sesión de la junta previa celebrada el veintiocho de agosto de dos mil doce, y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.²⁰

De igual forma, por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, acudió al juicio el Consejero Jurídico en representación del Gobernador de la entidad, quien probó su personalidad con copia certificada de su nombramiento publicado en el Periódico Oficial del Estado de tres de octubre de dos mil doce; cuyas

¹⁷ "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; [...]."

¹⁸ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:[...]

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; [...]."

¹⁹ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. [...]."

²⁰ "Artículo 36. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva:

[...].

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

[...]."

atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en el artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.²¹

Consecuentemente, se considera que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputan los actos impugnados y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen en su representación cuentan con facultades para ello.

QUINTO. Estudio de las causas de improcedencia y sobreseimiento. A continuación se analizan las causas de improcedencia hechas valer por las partes, adicionales a las estudiadas y desestimadas en el Considerando Segundo de este fallo.

El Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos argumenta que la presente controversia constitucional es improcedente, en términos del artículo 19, fracción VIII, de la Ley de la Materia toda vez que, a su juicio:

1. El Municipio de Temoac no cuenta con interés legítimo para acudir a la presente controversia constitucional. Al respecto, sostiene que con las reformas a los artículos 58, último párrafo, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos a que hace referencia el municipio actor y con la expedición del Decreto 494 impugnado no pretende en forma alguna ejercer de manera directa los recursos que integran la hacienda pública municipal, sino que ésta ha sido y es ejercida por él, conforme a sus facultades exclusivas.

Aduce además que, contrariamente a lo señalado por el municipio actor, al expedir los Decretos impugnados, el Congreso de Morelos se apegó a lo dispuesto por el artículo 123 Apartado B de la Constitución Federal; 40, fracciones I y XX de la Constitución Local y los artículos 54 fracción VII, 56 al 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, por lo que cuenta con facultades constitucionales y legales para expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, Decretos y acuerdos para el Gobierno y Administración Interior del Estado; así como otorgar a los trabajadores del gobierno estatal y los municipios del mismo, pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, viudez, orfandad, etcétera, de donde concluye que la legislatura estatal en ninguna forma invade la esfera competencial del Municipio de Temoac, ni vulnera su autonomía municipal, consagrada en el artículo 115 fracción IV de la Constitución General y, en consecuencia, al no causarle perjuicio alguno, es evidente que dicho municipio carece de interés legítimo para promover la controversia constitucional.

La anterior causa de improcedencia debe desestimarse, porque la determinación de si con la expedición de las normas generales y acto impugnados se invade o no la esfera competencial del Municipio de Temoac, Estado de Morelos, y se afecta su hacienda pública o su autonomía, es una cuestión que atañe al fondo del presente asunto. Lo anterior encuentra apoyo en la tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, emitida por este Tribunal Pleno, consultable bajo el rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE"**.²²

2. La controversia constitucional no es la vía idónea para impugnar el Decreto 494 que se combate, ya que la enumeración que establece la fracción I, inciso i), del artículo 105 de la Constitución Federal no abarca al acto que se reclama en la presente controversia constitucional.

Sostiene el Poder Legislativo demandado que conforme al referido precepto constitucional no todo acto podrá ser materia de impugnación en esta vía, pues, por regla general, este tipo de acciones sólo proceden con motivo de conflictos suscitados entre dos o más niveles de gobierno en que se tilden de inconstitucionales actos o disposiciones generales emitidos por alguna entidad, poder u órgano, cuando la cuestión de fondo debatida se refiera a la distribución o invasión de competencias que a cada uno corresponda, o bien, a la irregularidad en ejercicio de sus atribuciones, lo que a su juicio se encuentra delimitado en la iniciativa correspondiente a la reforma al citado precepto constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, así como en la iniciativa relativa a la Ley Reglamentaria de la Materia, publicada en el mismo medio de difusión oficial el once de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

Con base en lo anterior, argumenta que la impugnación del Decreto 494 por el que se otorga pensión por cesantía en edad avanzada a ***** debe hacerse con base en los medios de defensa que para tal efecto prevean las leyes procesales de la materia, y que a través de la presente vía no puede plantearse la invalidez de tal acto, ya que fue emitido por el Congreso del Estado en funciones eminentemente administrativas y en

²¹ "Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

[...].

II. Representar al Titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]."

²² Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Septiembre de 1999, Página: 710, de contenido: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetable, 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".

cumplimiento al mandato de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, ya que al considerarse lo contrario, se haría de la controversia constitucional un recurso para someter a revisión los derechos de los trabajadores en materia de seguridad social, y en este caso no se dirimen conflictos entre los entes, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional, sino que su objeto es salvaguardar los intereses de los gobernados, con independencia de las disposiciones legales o reglamentarias que al efecto se llegasen a aplicar.

Este Tribunal Pleno estima que los argumentos antes reseñados son infundados, pues contrariamente a lo aducido, y como se desprende de los conceptos de invalidez sintetizados en el Resultando Tercero de este fallo, en el presente caso el municipio actor no pretende salvaguardar los intereses de los gobernados ni, en particular, de *********, a quien se otorgó la pensión por cesantía en edad avanzada materia del Decreto 494 impugnado, sino que lo que plantea, precisamente, es un conflicto entre el propio Municipio de Temoac, Estado de Morelos, y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos de la misma entidad, sobre la constitucionalidad de actos y normas generales emitidos por dichos Poderes, los cuales —a juicio de la actora— son invasivos de su esfera de competencia y violatorios de la autonomía municipal que le corresponde, en términos del artículo 115 de la Constitución Federal, razón por la cual este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente juicio, en términos de la hipótesis establecida en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal y demás disposiciones precisadas en el Considerando Primero de este fallo.

Cabe decir, además, que no es óbice para la procedencia de la vía de controversia constitucional la circunstancia de que los particulares que se sientan afectados en sus derechos con motivo de la emisión de Decretos por los que se concedan pensiones, en términos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, tengan expeditas las vías legales que se encuentren previstas al efecto, como lo es el juicio de amparo, cuando se trate de la posible vulneración de sus derechos fundamentales, pues la controversia constitucional y el juicio de amparo son vías o medios de control constitucional autónomos, cuyo ejercicio no se encuentra condicionado, esto es, son medios que pueden ser promovidos indistinta y simultáneamente por quienes cuenten con el interés legítimo exigido para promoverlos e impugnar, en su caso, la constitucionalidad de normas generales o actos emitidos por los Poderes del Estado, en las hipótesis que al efecto se establecen por los ordenamientos respectivos, sin que exista fundamento jurídico alguno del que se desprenda la limitación aducida por el Poder Legislativo demandado, en cuanto a que en la vía de controversia constitucional no es apta para impugnar actos emitidos por el Congreso del Estado actuando en funciones eminentemente administrativas y en cumplimiento de la ley, cuando se encuentren vinculados con los derechos de los trabajadores en materia de seguridad social, afirmación ésta que soslaya lo dispuesto expresamente por el ya citado artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, conforme al cual la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, con la única excepción de las que se refieran a la materia electoral y de ahí que la presente causa de improcedencia debe también desestimarse.

Señalado lo anterior, y no existiendo otro motivo de improcedencia planteado por las partes, ni advertido de oficio por este Alto Tribunal, lo procedente es entrar al estudio del fondo del asunto.

SEXTO. Fijación de la litis. Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de la Materia instauran la obligación para la Suprema Corte de Justicia que al dictar sentencia, examine en su conjunto los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, para así determinar con exactitud la causa de pedir y resolver la cuestión efectivamente planteada.

Sirve de sustento de lo anterior, por simple analogía, el criterio emitido por este Tribunal Pleno de rubro y texto siguientes:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN. La amplia suplencia de la queja deficiente que se contempla en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan”²³

²³ Novena Época. Tesis: P.J.J. 79/98, Registro: 195031, Instancia: Pleno, Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Diciembre de 1998, Materia(s): Constitucional, Página 824.

Ahora bien, dado el sobreseimiento decretado en el Considerando Segundo de este fallo, respecto de los artículos 1o., 8o., 43, fracción V, 45 fracciones III, IV y XV, párrafo primero, e inciso c), 57, apartado B, 58, 59, párrafo segundo, incisos a) a e), 60 al 64, 65, fracción II, 66, primer párrafo, segunda parte, y último párrafo, y 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, la materia de la litis sobre la que habrá de pronunciarse este Alto Tribunal consiste en determinar –atendiendo a los conceptos de invalidez planteados– si los artículos 43, fracción XIII, 54, fracción VII, 55, 56, 57, apartado A, fracciones I, II y III, y último párrafo, 59, párrafos primero, segundo, inciso f), y tercero, así como 65, fracción I, y 66, párrafos primero, primera parte, segundo y tercero, del referido ordenamiento legal, así como el Decreto 494 impugnado, mediante el cual el Congreso del Estado de Morelos concede pensión por cesantía en edad avanzada a ***** en los términos que ya se han transcrito, vulneran en perjuicio del municipio actor los artículos 14, 16, 115 fracción IV, párrafos primero, penúltimo y último, y 123, apartado B, fracción XI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior –como ya se dijo– tomando en cuenta lo dispuesto en los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de la Materia, que posibilitan el análisis conjunto de los razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, así como suplir la deficiencia de la demanda.

SÉPTIMO. Estudio de fondo. Procede realizar el estudio del primer concepto de invalidez, sintetizado en el Resultando Tercero de este fallo, en el que se plantea la violación de los artículos 14, 16, 115 fracción IV, párrafos primero, penúltimo y último, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) de la Constitución Federal.

Por razón de método, atendiendo a la causa de pedir, son de abordar primeramente los argumentos esgrimidos por el municipio actor en torno a la inconstitucionalidad de los artículos 54, fracción VII, 56 y 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en cuanto que resultan contrarios a los principios de libre administración hacendaria y autonomía municipal previstos en el artículo 115 de la Constitución Federal, al autorizar una intromisión indebida 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 autorizada para hacerlo.

Las citadas normas, en lo que interesa, establecen:

“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 56. Las prestaciones a que se refiere la fracción VII del Artículo 54 de esta Ley, se otorgarán mediante Decreto que expida el Congreso del Estado una vez satisfechos los requisitos que establecen esta ley y los demás ordenamientos aplicables.

El pago de la pensión por jubilación y por cesantía en edad avanzada, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el Decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra activo, a partir de la vigencia del Decreto cesarán los efectos de su nombramiento.

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

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

(...)

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 las normas transcritas, 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 ello, es esencialmente fundado el argumento aducido por el municipio actor por lo que hace a los artículos 56 y 57, último párrafo, toda vez que otorgan al Poder Legislativo una atribución que lesiona la hacienda municipal y, en consecuencia, su autonomía en la gestión de sus recursos, al prever que la legislatura local fijará los casos en que proceda otorgar el pago de pensiones de jubilación y cesantía por edad avanzada de los empleados municipales, así como la cuantía a la que deberán ascender aquéllas, y con una amplitud tal, que la misma norma le permite afectar los recursos municipales para el pago de las mismas.

En efecto, este Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente (controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008, 92/2008 y 50/2010)²⁴ que el hecho de que conforme a las referidas disposiciones de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, el Congreso de Morelos sea exclusivamente el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento transgrede el principio de libertad hacendaria municipal, al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de los recursos municipales.

Sobre el particular, por ser ilustrativas para el presente caso, son de transcribirse las consideraciones contenidas en la sentencia dictada en la última de las controversias constitucionales recién citadas, de las que se desprenden las razones por las que este Tribunal Pleno estima que el artículo 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, y su acto de aplicación son inconstitucionales, las cuales –por identidad de razón– resultan aplicables en sus términos por cuanto hace a lo dispuesto en el artículo 56 del propio ordenamiento legal, como se advierte de lo resuelto en la ya citada controversia constitucional 90/2008, en la que se declaró la invalidez de ambos preceptos, así como del numeral 24, fracción XV:

[...]

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’. (Se transcribe)

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:

²⁴ Las demandas de controversia constitucional 55/2005 y 89/2008 se presentaron por el Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos, y se resolvieron el diecinueve de agosto de dos mil cinco y el ocho de noviembre de dos mil diez, respectivamente. La controversia constitucional 90/2008 se promovió por el Municipio de Zacatepec; la diversa 91/2008 por el Municipio de Jiutepec; la 92/2008 por el Municipio de Ixtla, y la 50/2010 por el Municipio de Tlayacapan, todos del Estado de Morelos, resolviéndose los tres primeros juicios el ocho de noviembre de dos mil diez y la última el tres de mayo de dos mil doce.

'Artículo 24'. (Se transcribe).

'Artículo 54'. (Se transcribe).

'Artículo 55'. (Se transcribe).

'Artículo 56.'. (Se transcribe).

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'. (Se transcribe).

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'. (Se transcribe).

'Artículo 123'. (Se transcribe).

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 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.

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.' (Se transcribe).

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 estás 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 ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS'. (Se transcribe).

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".

De la anterior transcripción se advierte que el Tribunal Pleno estimó que el artículo 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y su acto de aplicación lesionaban la hacienda municipal y, en consecuencia, la autonomía de gestión en el manejo de los recursos municipales, en virtud de que de conformidad con tal norma es la legislatura local la que fija los casos en que proceda otorgar el pago de pensiones de los trabajadores municipales, así como la cuantía a la que deberán ascender aquéllas.

Para ello, se señaló que de acuerdo con los artículos 115, fracción IV, y 123, Apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, 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 contiene el artículo 123 constitucional.

Asimismo, se ha enfatizado que de acuerdo a la normatividad legal del Estado de Morelos –vigente al momento de la emisión del Decreto 494 aquí impugnado– no le competía a los municipios ni a institución de seguridad social alguna establecer los casos en que procede otorgar las pensiones previstas en el artículo 54, fracción VII, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, de tal manera que el Congreso local, sin la intervención de cualquier otra autoridad y atendiendo exclusivamente a la solicitud del interesado, podía decretar cualquiera de esas pensiones, determinando el monto correspondiente.

Como consecuencia, este Tribunal Pleno sostuvo y ahora reitera que dicha facultad del Poder Legislativo del Estado de Morelos para conceder las pensiones e imponer su pago a un municipio se aparta del principio de autonomía en la gestión de la hacienda pública municipal que protege el artículo 115 constitucional, pues no existe una justificación desde el punto de vista constitucional para que respecto a los trabajadores que mantuvieron una relación de trabajo con el municipio, le corresponde a una autoridad ajena, a saber, el Congreso Local, evaluar la solicitud de pensión, determinar su monto y ordenar que su pago sea con cargo a la hacienda municipal, lo que ocasionará que el municipio correspondiente tenga que modificar sus previsiones presupuestales, a pesar de que la Constitución Federal ordena que sólo compete al mismo graduar el destino de sus recursos.

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal es claro en establecer que corresponde a los respectivos ayuntamientos diseñar el régimen presupuestal de egresos del municipio, con base en los recursos disponibles, por lo que si bien su aprobación queda a cargo de las legislaturas locales, ello no se traduce en que éstas se encuentren autorizadas para determinar el destino final de los recursos respectivos.

Al respecto, es de destacar nuevamente que no se estima inconstitucional la existencia y necesaria regulación de los derechos relativos al régimen de pensiones, sino que lo que contradice el artículo 115 de la Constitución Federal es que sea la legislatura local la que determine lo relativo a los emolumentos que por ese concepto deben recibir los trabajadores de un municipio, en detrimento de su autonomía y autosuficiencia económica, pues la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé una forma de disposición y aplicación de los recursos municipales sin la intervención del respectivo Ayuntamiento.

De la ejecutoria descrita derivó la jurisprudencia P./J. 13/2013 (10a.), cuyo rubro y texto se reproducen a continuación:

“HACIENDA MUNICIPAL. EL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, AL CONFERIR AL CONGRESO LOCAL FACULTADES EN MATERIA DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De conformidad con el párrafo último del citado artículo 57, el Congreso del Estado de Morelos es el órgano resolutor en materia de pensiones de los trabajadores municipales, al facultársele para expedir el Decreto relativo, lo cual viola el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues otorga a la Legislatura Estatal una atribución que vulnera la hacienda municipal y, en consecuencia, la autonomía de gestión del municipio en el manejo de sus recursos. Lo anterior es así, ya que la intervención del Poder Legislativo de la entidad en la determinación de las referidas pensiones, constituye una forma de disposición y aplicación de los recursos municipales, incluso sin la intervención del Ayuntamiento, de manera tal que el Congreso Local podría disponer de recursos ajenos a los del Gobierno Estatal para sufragar el pago de dichas prestaciones, sin dar participación al órgano que debe realizar la previsión económica respectiva”.

En atención a las consideraciones que anteceden, y tomando en cuenta que al momento de emitirse el Decreto de pensión en cesantía en edad avanzada que aquí se impugna se aplicaron las disposiciones antes analizadas, debe declararse la invalidez de los artículos 56 y último párrafo del artículo 57 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, por resultar contrarios a los artículos 115, fracción IV, párrafos primero, penúltimo y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de su acto de aplicación contenido en el Decreto 494 impugnado, publicado el quince de mayo de dos mil trece, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos, por el que se determina conceder pensión por cesantía en edad avanzada a *****.

No es óbice a la determinación alcanzada el que con fecha veintidós de enero de dos mil catorce se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el Decreto número mil ochocientos setenta y cuatro por el que se reformó la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, de donde se advierte que el Congreso del Estado ha empezado a modificar parte del sistema de pensiones local, incluyendo –entre otros aspectos– el establecimiento de diversas facultades en favor de los Ayuntamientos del Estado de Morelos, relacionadas con el otorgamiento de los beneficios de la seguridad social de sus trabajadores y de los elementos de Seguridad Pública en lo referente a las pensiones, entre otras, las que se conceden por cesantía en edad avanzada.

Sin embargo, el Decreto analizado en la presente controversia se emitió con anterioridad a la expedición de la modificación legal aludida, por lo que el análisis de la constitucionalidad de las normas impugnadas con motivo de su primer acto de aplicación en la presente controversia constitucional de cualquier forma debe realizarse –como ya se hizo– conforme al marco jurídico vigente al momento de la expedición del referido acto, del cual no puede disociarse, y de ahí que las consideraciones y los precedentes del Tribunal Pleno que se han referido con antelación en este fallo resultan totalmente aplicables, sin que haya lugar a examinar la constitucionalidad de las normas generales cuya declaración de invalidez se ha decretado, al tenor del sistema normativo en materia de pensiones vigente en la actualidad.

Señalado lo anterior, como se adelantó, este Tribunal Pleno considera necesario hacer extensiva la declaratoria de invalidez al artículo 24, fracción XV, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, por reiterar la competencia del Congreso del Estado para expedir los Decretos de pensión sobre trabajadores municipales, en los términos siguientes:

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

(...)

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

(...)”.

Al respecto, es criterio de este Alto Tribunal que procede hacer una invalidación por extensión cuando otras normas distintas a la norma invalidada –a pesar de no haber sido impugnadas o, como en el caso, a pesar de haberse sobreesido en cuanto a ellas– que sean de igual o menor jerarquía y se relacionen directamente con algún aspecto previsto en ésta, pues la relación de dependencia o que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su inconstitucionalidad.

Por lo tanto, y tomando en consideración que las razones desarrolladas en esta sentencia en el sentido de que las atribuciones otorgadas al Congreso del Estado de Morelos para emitir Decretos por los que se otorgan pensiones a los trabajadores de los municipios 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, se declara la invalidez del artículo 24, fracción XV, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, a fin de regularizar debidamente el orden constitucional que debe prevalecer.

Sin que sea óbice a lo anterior la circunstancia de que en el presente caso la referida disposición –como se estableció con antelación en este fallo– no haya sido aplicada en el Decreto 494 que se impugna, pues la declaración de invalidez de una norma general decretada conforme a lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la Materia no se encuentra condicionada a esa circunstancia, a la procedencia de su impugnación o, incluso, a que así lo haya sido, sino que en el caso deriva de la clara e íntima relación existente entre los artículos 56 y 57, último párrafos, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos que se impugnaron y declararon inconstitucionales y el citado artículo 24, fracción XV, del propio ordenamiento, en cuanto a que en ellos se otorgan o reiteran, respectivamente, las facultades del Congreso del Estado de Morelos para emitir los Decretos por los que se otorgan pensiones a trabajadores municipales en los términos precisados en esta ejecutoria, lo que constituye medularmente la problemática constitucional planteada en el presente caso que debe ser regularizada.

Sirve de apoyo a lo anterior, por un razonamiento analógico, la tesis de jurisprudencia P./J. 32/2006, emitida por este Tribunal Pleno, que a continuación se transcribe:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA. Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté

obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada". (No. Registro: 176,056, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII, Febrero de 2006, Tesis: P./J. 32/2006, Página: 1169).

En otro aspecto, de la lectura integral de la demanda se desprende que, por lo que hace a la inconstitucionalidad de los numerales 43, fracción XIII, 54, fracción VII, 55, 57, apartado A, fracciones I, II y III, 59, párrafos primero, segundo, inciso f), y tercero, así como 65, fracción I, y 66, párrafos primero, primera parte, segundo y tercero, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos –respecto de los cuales, como se recordará, no se sobreseyó en el presente juicio– el municipio actor aduce, en síntesis, lo siguiente:

- a) Los artículos 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que fueron reformados mediante el Decreto 218, publicado el dieciséis de enero de dos mil trece en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, violan los mandatos constitucionales establecidos en los artículos 14, 16, 115 fracciones IV, párrafos primero, penúltimo y último, y VIII, párrafo segundo, y 123, apartado B, fracción XI, inciso a) de la Constitución, de los que se desprende, respectivamente, que:
 - La actuación o determinación de una autoridad se base en una norma legal que le otorgue facultades y que la conducta de ésta acredite la existencia de los antecedentes fácticos y circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad si procedía aplicar la norma correspondiente y consecuentemente, que justifique con plenitud el que se haya actuado en determinado sentido y no en otro.
 - Conforme al principio de congruencia entre los ingresos y egresos municipales, corresponde en exclusiva al Ayuntamiento la planeación, programación y diseño del gasto público, a través de su presupuesto de egresos, sin injerencia externa.
 - Los gobiernos municipales cuentan con potestad para administrar sus recursos y regir las relaciones laborales con sus trabajadores con base en las leyes locales, y que finalmente determinan que los trabajadores burocráticos, como son aquéllos al servicio de los municipios, tienen derecho a que el patrón, como lo es el Ayuntamiento, les reconozca y otorgue como parte de sus prestaciones la pensión o jubilación.
- b) Por extensión y efectos de lo anterior, al considerar el municipio actor que forman parte del mismo sistema normativo, reclama –entre otros preceptos o porciones normativas respecto de las cuales se sobreseyó en el presente fallo– los artículos 43, fracción XIII, 54, fracción VII, 55, 57 (apartado A, fracciones I, II y III), 59 (párrafos primero y segundo, inciso f), 65 (fracción I) y 66 (párrafos primero, primera parte, segundo y tercero) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en virtud de que a su juicio se modificó sustancialmente el sistema de pensiones para los trabajadores burocráticos municipales contenido en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

Lo anterior, pues, –dice– mediante el referido Decreto 218 se adicionó en el último párrafo el artículo 59 y se reformó el artículo 66 en su primer párrafo, con lo cual se alteró sustancialmente el cuerpo normativo que rige el sistema de pensiones contenido en los artículos 1, 8, 24, fracción XV, 43 fracciones V y XIII, 45 fracciones III, IV, XV, párrafo primero, e inciso c), 54, fracción VII, 55, 56, 57 al 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, ya que por virtud de la reforma, y como se desprende del último párrafo adicionado al artículo 59, las pensiones que sean determinadas por la legislatura local deberán cumplir con los requisitos consignados en el numeral 66 de dicha ley, los cuales hace consistir en que:

- Los porcentajes y montos de las pensiones se calcularán tomando como base el último salario percibido por el trabajador.
- Para el caso de las pensiones por jubilación y cesantía en edad avanzada, cuando el último salario mensual sea superior al equivalente de 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, deberán acreditar, haber desempeñado cuando menos cinco años el cargo por el cual solicitan pensionarse, de no cumplirse (sic) este plazo, el monto de la pensión se calculará tomando como tope los referidos 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, y de acuerdo a los porcentajes que establece la ley.
- La cuantía de las pensiones se incrementará de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos.
- Las pensiones se integrarán por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, y

- El trabajador no podrá gozar al mismo tiempo de dos pensiones a cargo del Gobierno o Municipio, en tal evento, el Congreso del Estado lo deberá requerir para que dentro de un plazo de treinta días naturales opte por una de ellas, en caso de que el trabajador no determine la pensión que debe continuar vigente, el Congreso concederá la que signifique mayores beneficios para el trabajador.

Por lo que concluye que la imposición de requisitos adicionales que no se encontraban contemplados en el cuerpo normativo que rige el sistema de pensiones, afecta el sistema de pensiones previsto en los artículos 1o., 8o., 24, fracción XV, 43 fracciones V y XIII, 45 fracciones III, IV, XV, párrafo primero, e inciso c), 54, fracción VII, 55, 56, 57 al 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

Este Tribunal Pleno estima que son infundados los argumentos antes sintetizados, en atención a las consideraciones siguientes:

En primer lugar, debe tenerse presente que la razón por la que este Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de los artículos 24, fracción XV, 56 y 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos fue que en ellos se otorga al Poder Legislativo de la propia entidad una atribución que lesiona la hacienda municipal y, en consecuencia, su autonomía en la gestión de sus recursos, al prever que será la legislatura local la que fijará los casos en que proceda otorgar el pago de pensiones de jubilación y cesantía por edad avanzada de los empleados municipales, así como la cuantía a la que deberán ascender aquéllas, y con una amplitud tal, que la misma norma le permite afectar los recursos municipales para el pago de las mismas.

Esto es, como se dijo, que lo que se estimó inconstitucional fue el hecho de que conforme a las referidas disposiciones, el Congreso de Morelos –al momento de la emisión del Decreto impugnado– era exclusivamente el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento, y no así la existencia y necesaria regulación de los derechos y procedimientos relativos al régimen de pensiones y que compete emitir a las legislaturas locales, con base en los principios que recoge el artículo 123 de la Constitución Federal, entre los cuales se encuentra la seguridad social que contempla ese tipo de prestaciones.

Tomando en cuenta lo anterior, se advierte que conforme a los artículos 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, transcritos con antelación en este fallo, 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; que dicha pensión se calculará aplicando al salario el porcentaje que corresponda según los años de servicio que al efecto se establecen en los incisos a) a f) del propio artículo 59 (primero y segundo párrafos), y que los porcentajes y los montos, entre otras, de la pensión por cesantía en edad avanzada, se sujetarán a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 66 de la Ley (artículo 59, último párrafo), conforme al cual, dichos porcentajes y montos:

- Se calcularán tomando como base el último salario percibido por el trabajador (primera parte del citado párrafo primero), y
- Para el caso de las pensiones por jubilación y cesantía en edad avanzada, cuando el último salario mensual sea superior al equivalente de 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, deberán acreditar, haber desempeñado cuando menos cinco años el cargo por el cual solicitan pensionarse, y en el caso de no cumplirse este plazo, el monto de la pensión se calculará tomando como tope los referidos 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, y de acuerdo a los porcentajes que establece la ley (segunda parte del primer párrafo).

De lo que se sigue que en los artículos 59 y 66, primer párrafo, de la ley impugnada no se otorga al Congreso del Estado de Morelos la facultad de expedir los Decretos mediante los cuales se otorgan a los trabajadores municipales las pensiones a que se refiere la ley impugnada, en los términos que se han establecido en este fallo, sino que lo que regulan dichos preceptos son diversos aspectos y condiciones relativas a los derechos y procedimientos para otorgar y calcular las pensiones de los trabajadores a que se refiere la ley, las cuales, por su naturaleza y contenido, constituyen reglas autónomas o independientes respecto de aquellas normas que establecen las autoridades u órganos facultados para aplicarlas, de manera

que su validez no depende de la validez de estas últimas, y de ahí que el legislador ordinario se encuentre en aptitud de modificar unas y otras indistintamente, sin necesidad de hacerlo de manera conjunta, a pesar de que ambas, junto con otras disposiciones del ordenamiento jurídico puedan conformar, en su conjunto, un sistema integral de pensiones.

Por lo anterior, se concluye que si en los artículos 59 y 66, primer párrafo, reformados mediante el Decreto 218, publicado el dieciséis de enero de dos mil trece en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, no se otorgan al Congreso local las facultades que llevaron a declarar la inconstitucionalidad de los artículos 24, fracción XV, 56 y 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, contrariamente a lo aducido por el municipio actor, en el caso no se actualiza la vulneración de los mandatos constitucionales que refiere, contenidos en los numerales 14, 16, 115 fracciones IV, párrafos primero, penúltimo y último, y VIII, , párrafo segundo, y 123, apartado B, fracción XI, inciso a) de la Constitución, y de ahí lo infundado de su argumento.

Como consecuencia de lo anterior, resulta igualmente infundado el planteamiento que hace el municipio actor, en el sentido de que "*por extensión y efectos*" se declare la invalidez de los numerales que señala, y en particular, de los artículos 43, fracción XIII, 54, fracción VII, 55, 57 (apartado A, fracciones I, II y III), 59 (párrafos primero y segundo, inciso f), 65 (fracción I) y 66 (párrafos primero, primera parte, segundo y tercero) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos que fueron aplicados en el Decreto 494 impugnado, y que son materia de la presente litis.

Lo anterior, considerando, además, que como se desprende del contenido de dichos preceptos, transcritos y analizados con antelación en este fallo, en ellos se regulan también diversos derechos y procedimientos relativos a las pensiones de los trabajadores, sin otorgarse al Congreso local las facultades de que se duele el municipio actor.

Por otra parte, es inexacto lo aducido por el municipio actor, en el sentido de que por virtud de la reforma de dieciséis de enero de dos mil trece a los artículos 59 y 66 de la ley impugnada, antes precisada, se impusieron como requisitos adicionales que no se encontraban contemplados en el cuerpo normativo que rige el sistema de pensiones las diversas condiciones que precisa, las cuales se desprenden del texto íntegro del artículo 66, y no así de su primer párrafo, que es el que se reformó y al que remite el último párrafo del artículo 59, como se precisó anteriormente.

Lo anterior es así, pues hasta antes de la expedición del Decreto 218, publicado en el periódico oficial del Estado de Morelos el dieciséis de enero de dos mil trece, en el que se adicionó un último párrafo a los artículos 58 y 59 y se reformó el artículo 66 en su primer párrafo, el texto de estos preceptos era el siguiente:

"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%".***

"Artículo 66.- Los porcentajes y montos de las pensiones a que se refiere este Capítulo se calcularán tomando como base el último salario percibido por el trabajador.

La cuantía de las pensiones se incrementará de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos.

Las pensiones se integrarán por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.

El trabajador no podrá gozar al mismo tiempo de dos pensiones a cargo del Gobierno o Municipio, en tal evento, el Congreso del Estado lo deberá requerir para que dentro de un plazo de treinta días naturales opte por una de ellas, en caso de que el trabajador no determine la pensión que debe continuar vigente, el Congreso concederá la que signifique mayores beneficios para el trabajador”.

Mediante el referido Decreto 218 se modificaron los preceptos antes transcritos para quedar como sigue:

“Artículo 59. [...].

a) f) [...].

En todos los casos estarán sujetos a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 66 de esta ley”.

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

[...].

[...].

[...]”.

Como se advierte, es evidente que la modificación a que alude el municipio actor consistió medularmente en que tratándose de las pensiones por jubilación y cesantía en edad avanzada, aquellos solicitantes cuyo último salario mensual fuera superior o equivalente a 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, deberán acreditar haber desempeñado cuando menos cinco años el cargo por el cual solicitan pensionarse en dichos rubros, y de no cumplirse ese plazo el monto de la pensión se calculará tomando como tope los referidos 600 salarios, hipótesis ésta que no se materializó en el Decreto 494 impugnado y, por ende, se declaró el sobreseimiento por lo que hace a la impugnación de esta porción normativa, como ya se estableció.²⁵

Dicha modificación, además, se realizó sin alterarse el contenido de los demás requisitos que ya se encontraban establecidos en el primer párrafo, primera parte, segundo, tercero y cuarto párrafos del artículo 66, cuyo cumplimiento ya era obligatorio desde el texto anterior a la reforma, aun cuando el artículo 59

²⁵ Según se desprende del mismo Decreto 218, la reforma obedeció a la necesidad de: “atender un problema que se ha convertido en un exceso, abuso y mala fe de muchos empleados de confianza con altos niveles de ingresos en sueldos y que obtienen de forma flexible una alta pensión que no responde a la vida laboral desempeñada en el servicio público, quienes aprovechan el contenido genérico y noble de la norma para obtener una pensión para toda la vida que por mínima que sea es desproporcional a sus años de servicio con el mismo nivel del que se pensionan. Muchos cumplen apenas los 18 o 20 años que exige la ley como mínimo para tener acceso a una pensión por jubilación del 50%; o bien con diez años de servicio y con solo 55 años de edad obtienen una pensión, por edad avanzada con el porcentaje antes descrito; y por alguna razón sea de capacidad, un favoritismo o del tráfico de influencias se les coloca en un cargo superior que nunca en su vida laboral han desempeñado y cuando dejan esa posición solicitan inmediatamente su pensión y ésta se va (sic) calcular en base al último salario percibido logrando un gran ingreso que atenta contra las finanzas públicas, la moral pública y los principios del derecho laboral [...]”.

no hiciera entonces una remisión expresa a ellos, dados los términos imperativos contenidos en el precepto (“se calculará”, “se incrementará” y “se integrarán”) y de ahí que la aseveración del municipio actor en el sentido de que dichos requisitos se establecieron en la reforma y con ello “se alteró substancialmente el cuerpo normativo que rige el sistema de pensiones” carece de fundamento; máxime que no expone razonamiento alguno tendente a demostrar el por qué la mera modificación de las condiciones o reglas aplicables al otorgamiento de las pensiones a que se refiere la ley, y en particular las que se adicionaron al primer párrafo, significa una afectación sustancial al sistema de pensiones que atente contra los principios constitucionales previstos en los artículos constitucionales que señala como violados.

Por lo que hace a los párrafos primero, primera parte, segundo y tercero, que son materia de la presente litis, es claro que los requisitos previstos en ellos no involucran por sí mismos la intervención del Congreso local, sino que se refieren a aspectos que corresponde regular al legislador ordinario, pues consisten en que:

- Los porcentajes y montos de las pensiones se calcularán tomando como base el último salario percibido por el trabajador (primera parte del primer párrafo);
- La cuantía de las pensiones se incrementará de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos (segundo párrafo), y
- Las pensiones se integrarán por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo (tercer párrafo).

Por lo que hace a la prohibición establecida en el cuarto párrafo en el sentido de que el trabajador no podrá gozar al mismo tiempo de dos pensiones a cargo del Gobierno o Municipio, así como a la intervención que en el mismo se da al Congreso local en tal evento, cabe decir que este Alto Tribunal ya decretó el sobreseimiento del juicio, al no haberse aplicado esta porción normativa en el Decreto 494 que se impugna, razón por la que no ha lugar a examinar su constitucionalidad en el presente fallo, y de ahí que lo aducido por el municipio actor en su escrito de demanda sobre el particular no pueda ser aquí examinado.

Así, dado lo infundado de los argumentos hechos valer por el actor antes sintetizados, lo procedente es declarar la validez de los artículos 43, fracción XIII, 54, fracción VII, 55, 57, apartado A, fracciones I, II y III, 59, párrafos primero, segundo, inciso f), y tercero, así como 65, fracción I, y 66, párrafos primero, primera parte, segundo y tercero, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

Finalmente, dado el pronunciamiento de invalidez de los artículos 24, fracción XV, 56 y 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que se hizo extensivo al Decreto 494, resulta innecesario el estudio del resto de los conceptos en los que se plantean vicios propios del citado Decreto, conforme a la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99, que dice:

"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".

OCTAVO. Efectos de la sentencia. La declaración de invalidez del Decreto 494, a través del cual se concedió, con cargo al gasto público del municipio actor, pensión por cesantía en edad avanzada a *****, surtirá efectos en la inteligencia de que se dejan a salvo los derechos de dicha persona para reclamar el pago de la pensión ante la autoridad y en la vía que corresponda.

En este sentido, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación exhorta, tanto al Congreso local como al municipio actor, para que en el marco de sus respectivas competencias y a la brevedad, realicen las acciones tendentes a determinar el pago de la pensión por cesantía en edad avanzada solicitada por el C. ***** que corresponda.

Con fundamento en el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal,²⁶ la declaración de invalidez surtirá efectos sólo entre las partes y una vez que se notifiquen los puntos 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 parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 1o., 8o., 43, fracción V, 45 fracciones III, IV y XV, párrafo primero, e inciso c), 57, apartado B, 58, 59, párrafo segundo, incisos a) a e), 60 al 64, 65, fracción II, 66, primer párrafo, segunda parte, 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

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

CUARTO. Se declara la invalidez del Decreto Legislativo número 494, publicado el quince de mayo de dos mil trece en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos.

QUINTO. Se declara la validez de los artículos 43, fracción XIII, 54, fracción VII, 55, 57, apartado A, fracciones I, II y III, 59, párrafos primero, segundo, inciso f), y tercero, así como 65, fracción I, y 66, párrafos primero, primera parte, segundo y tercero, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

SEXTO. 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; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

Los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández no asistieron a la sesión de veinte de mayo de dos mil catorce, el primero por gozar de su período vacacional, en virtud de que integró la Comisión de Receso relativa al Segundo Periodo de Sesiones de dos mil trece, y el segundo previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente, así como el secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Presidente, Ministro **Juan N. Silva Meza**.- El Ponente, Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II y 18, fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de sesenta y cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la versión pública que corresponde a la sentencia del veinte de mayo de dos mil catorce, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 80/2013, promovida por el Municipio de Temoac, Estado de Morelos. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a nueve de julio de dos mil catorce.- Rúbrica.

²⁶ Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(...)

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

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