

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 173/2016.**

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 173/2016.**

**ACTOR: MUNICIPIO DE TEMOAC, ESTADO DE MORELOS.**

**PONENTE:**

**MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIA:**

**MARÍA ESTELA FERRER MAC GREGOR POISOT.**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día tres de julio de dos mil dieciocho.

**VISTOS**, para resolver el expediente de la controversia constitucional identificada al rubro; y

**RESULTANDO:**

**PRIMERO. Demanda.** Por escrito recibido el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Severo Victorino Ramírez Zamora, en su carácter de Síndico del Ayuntamiento de Temoac, Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en representación de dicho municipio, en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades del Estado de Morelos que a continuación se señalan:

**AUTORIDADES DEMANDADAS:**

1. Congreso del Estado.
2. Gobernador Constitucional.
3. Secretario de Gobierno.
4. Secretario del Trabajo.
5. Director del Periódico Oficial "Tierra y Libertad".
6. Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

**ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA:**

1. Artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de seis de septiembre de dos mil.

2. Oficio TECyA/008744/2016, por el que se comunica la determinación del Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, de destituir a la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Temoac, con fundamento en el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil de la entidad.

3. Resolución de catorce de septiembre de dos mil dieciséis, dictado en el expediente laboral 01/529/06, en la que se declara procedente la aplicación decretada en acuerdo de treinta y uno de mayo del mismo año por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, de la sanción consistente en la destitución de la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Temoac, Morelos.

4. La orden dada a la mencionada Presidenta Municipal de abstenerse de realizar todo tipo de actos que en razón de sus funciones le corresponden, con el apercibimiento en caso de incumplimiento, de encuadrar su conducta en lo previsto por el artículo 295 del Código Penal del Estado de Morelos.

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

1. El uno de enero de dos mil dieciséis se integró el Ayuntamiento de Temoac, Estado de Morelos, con una presidenta, un síndico y tres regidores.

2. El dieciocho de octubre de dos mil dieciséis se hizo del conocimiento del Ayuntamiento de Temoac, Estado de Morelos, la determinación del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, de destituir a su Presidenta Municipal, con fundamento en el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil de la entidad.

**TERCERO. Preceptos constitucionales señalados como violados y concepto de invalidez.** El municipio actor señaló como transgredidos en su perjuicio los artículos 14, 16 y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y planteó, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

El artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, no cumple con los requisitos constitucionales para su creación, violentando así el segundo párrafo del numeral 14 de la Constitución Federal, ya que no existe la iniciativa de ley; el dictamen de la Comisión de Trabajo o Puntos Constitucionales del Congreso del Estado; no hubo discusión del contenido del dictamen de la norma por parte del Pleno del Congreso; tampoco existe el procedimiento de votación para su aprobación ni la observancia de la fórmula de expedición, ni se acató la sanción, el refrendo por parte de los Secretarios de Gobierno y del Trabajo, la promulgación, la publicación y la fecha de inicio de vigencia de la norma para que pueda ser observada.

Por otro lado, el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos transgrede el numeral 115 de la Constitución General de la República al establecer que las infracciones a la citada Ley del Servicio Civil que no tengan prevista otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se castigarán con destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los municipios, sanción que será impuesta en su caso, por el mencionado tribunal, desconociendo que esa atribución corresponde a las Legislaturas de los Estados, únicas facultadas para determinar, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, la suspensión de ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que prevenga la ley local, siempre que se dé a sus miembros la oportunidad suficiente para rendir pruebas y plantear los alegatos que a su interés convenga.

De igual manera, el acuerdo de destitución de la Presidenta Municipal de Temoac, Morelos, transgrede lo establecido por el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Suprema, que consagra el derecho de toda persona a que con anterioridad a la emisión de un acto de autoridad que pueda privarla de sus derechos o posesiones, se le conceda la oportunidad razonable de defenderse en juicio, de probar y alegar, ante tribunales independientes, imparciales y previamente establecidos.

Además, la determinación de destitución impugnada viola el artículo 16 de la Constitución Federal ya que no se encuentra debidamente fundada y motivada, pues no se expresan las razones por las que el municipio actor está obligado a pagar lo condenado en los laudos a pesar de no encontrarse dentro del presupuesto anual programado, alterándose el manejo de las finanzas públicas, máxime que carece de motivación dado que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje excede sus facultades en tanto que la de remoción o destitución del Presidente Municipal es exclusiva del Poder Legislativo Local, por lo que aquél invade la competencia de éste y afecta la debida continuación del ayuntamiento.

En este sentido, el acuerdo de destitución impugnado transgrede lo señalado en la fracción I del artículo 115 del Ordenamiento Supremo pues se decretó la destitución de la Presidenta Municipal sin notificar al ayuntamiento el inicio del procedimiento relativo para darle oportunidad de defensa, desconociéndose que el Poder Reformador de la Constitución salvaguardó la integración y la continuidad en el ejercicio de las funciones de los municipios al facultar de manera exclusiva a los Congresos Locales para afectar dicha integración, lo que reconoció el Congreso del Estado de Morelos al establecer el procedimiento relativo en la Ley Orgánica Municipal de la entidad.

Invoca el municipio actor, en apoyo de sus argumentos, las jurisprudencias de rubros: **“CONGRESOS ESTATALES. SON LOS ÚNICOS FACULTADOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA SEPARAR O SUSPENDER DE SU ENCARGO A LOS MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO.”** y **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ACTO POR EL CUAL LA LEGISLATURA DE UN ESTADO DECLARA LA SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO, SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRANSGREDE LA PRERROGATIVA CONCEDIDA A DICHO ENTE MUNICIPAL, CONSISTENTE EN SALVAGUARDAR SU INTEGRACIÓN Y CONTINUIDAD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE GOBIERNO.”**

**CUARTO. Admisión a trámite de la controversia constitucional.** Por acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis, 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 173/2016, y designó como instructor al Ministro Alberto Pérez Dayán.

En auto de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; tuvo como demandados sólo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, a los Secretarios de Gobierno y del Trabajo, así como al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, a los que ordenó emplazar para que formularan su contestación; por último, mandó dar vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

**QUINTO. Contestación del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.** El Presidente y Tercer Árbitro y la Secretaria General de dicho tribunal contestaron la demanda, en los siguientes términos:

**I. Causas de improcedencia.**

1. La determinación de destitución de la Presidenta Municipal de Temoac, Estado de Morelos, que se combate, constituye una resolución de carácter jurisdiccional en términos de los artículos 41, 42 y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad, por lo que en su contra es improcedente la controversia constitucional de conformidad con la tesis número 2a. CVII/2009 intitulada: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE DA LUGAR AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA RELATIVA.”**

2. La aplicación de la sanción que prevé el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, se hizo válida a partir de la entrada en vigor de la reforma realizada a la Ley Orgánica Municipal, en específico la fracción XXXIX de su artículo 41, publicada en el Periódico Oficial de la entidad de veintitrés de enero de dos mil catorce, que establece la obligación del presidente municipal de cumplir y hacer cumplir los laudos del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, razón suficiente para considerar que se actualiza el supuesto explicado en la tesis jurisprudencial que lleva por rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES A PARTIR DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN REALIZADO EN UNA DIVERSA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL, ES DE TREINTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE AL DE LA PUBLICACIÓN DE ESTA ÚLTIMA.”**

**II. Contestación a los conceptos de invalidez.**

El catorce de septiembre de dos mil dieciséis, el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje determinó destituir de su cargo a la Presidenta Municipal de Temoac, Morelos, por no haber dado cumplimiento al convenio celebrado en el juicio laboral 01/529/06, por lo que no se vulneran las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal porque los actos impugnados fueron debidamente fundados y motivados y provienen de autoridad competente, además que no se privó al municipio actor del derecho al debido proceso.

El artículo 41, fracción XXXIX, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establece la obligación a cargo de los presidentes municipales de dar cumplimiento a los laudos emitidos por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, por lo que si en términos del numeral 123 de la Ley del Servicio Civil, las resoluciones dictadas por dicho tribunal son inapelables y se cumplirán por la autoridad correspondiente, no hay duda que procede aplicar la sanción prevista en la fracción II del diverso numeral 124 de la citada Ley del Servicio Civil, al funcionario que no cumpla lo ordenado en un laudo, como ocurrió en el caso, ya que la Presidenta Municipal de Temoac, Morelos, desatendió el convenio celebrado en el expediente 01/529/06.

Al Congreso del Estado compete sancionar actos u omisiones que pudieran derivar en responsabilidad política o administrativa de los servidores públicos por el ejercicio indebido de sus funciones, mientras que la sanción prevista en la disposición que se impugna es una consecuencia directa por la desobediencia a una resolución dictada por un autoridad jurisdiccional laboral, cuya finalidad es asegurar su debido cumplimiento.

El incumplimiento a los laudos de la autoridad jurisdiccional laboral también constituye una conducta que da lugar a la responsabilidad administrativa o política de los presidentes municipales, ya que la obligación de acatarlos está contemplada en la fracción XXXIX del numeral 41 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, por lo que no pueden desconocerse la atribuciones que corresponden al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje para hacer cumplir sus resoluciones, como lo es aplicar la sanción consistente en la destitución del servidor público infractor, ya que tampoco puede afirmarse que los procedimientos administrativos o políticos sean la vía idónea para hacer efectivas las medidas de apremio, como la contenida en el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil de la entidad, de suerte que el citado tribunal puede imponer las sanciones procedentes para hacer efectivas sus resoluciones sin necesidad de seguir los procedimientos administrativos o políticos referidos.

La facultad contenida en la norma impugnada a favor del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos no contraviene el artículo 115 de la Constitución Federal, que prevé los lineamientos específicos para que pueda ocurrir el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros del ayuntamiento por parte del poder estatal, es decir, para que pueda haber una intromisión del Estado en el ámbito de gobierno del municipio, mientras que la disposición que se cuestiona sólo prevé una sanción que, en vía de apremio, autoriza a dicho tribunal a imponerla en caso de incumplimiento a sus resoluciones, sin que ello suponga una injerencia o afectación en la gobernabilidad del municipio, sino únicamente una forma de hacer coercibles y efectivas sus decisiones.

Esto es, se trata de cuestiones distintas pues la Ley Suprema alude a la atribución del Congreso Local, que refiere también la Constitución de la entidad en su numeral 41, para suspender ayuntamientos, declarar su desaparición o suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que contemple la ley, lo que resulta de naturaleza distinta a la destitución por inobservancia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje. Las primeras van encaminadas a proteger la autodeterminación del municipio y a no mermar su libre administración, mientras que las segundas pretenden el cumplimiento de las decisiones del tribunal, supuesto en el que no se da invasión o intromisión a la autonomía municipal pues el órgano jurisdiccional ordena la destitución de quien desacata sus decisiones, sin que pueda intervenir en la designación del sucesor.

Lo anterior explica que el procedimiento previsto en cada caso sea distinto pues tratándose de las suspensiones se prevé el otorgamiento de audiencia al afectado, pero no en caso de la destitución precisamente porque se sanciona a quien, con conocimiento de las consecuencias, reitera una conducta contumaz ante las decisiones del tribunal laboral, lo que tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal en tanto se trata de una medida tendente a garantizar la plena ejecución de las resoluciones jurisdiccionales para dar efectivo acceso a la justicia a los gobernados.

Además, la medida tomada en el caso, a saber, la destitución de la Presidenta Municipal de Temoac, Morelos, no ataca ni afecta la integración del ayuntamiento, ya que el artículo 172 de la Ley Orgánica Municipal establece el procedimiento a seguir para la designación de un nuevo presidente municipal.

**SEXTO. Contestación del Poder Ejecutivo y del Secretario de Gobierno del Estado de Morelos.** El encargado de despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y el Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo de dicha Consejería Jurídica, que comparecieron en representación del Gobernador de la entidad, así como el Secretario de Gobierno, señalaron lo siguiente:

#### **I. Causas de improcedencia.**

1. El municipio actor carece de legitimación en la causa pues no es titular del derecho que pretende hacer valer, ya que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y el Secretario de Gobierno no han realizado acto alguno que invada o afecte el ámbito competencial de ese municipio.

2. El Poder Ejecutivo y el Secretario de Gobierno demandados carecen de legitimación pasiva pues no han realizado ningún acto que afecte o invada la esfera competencial del municipio actor.

3. El municipio actor no hace valer verdaderos conceptos de invalidez por vicios propios de los actos de promulgación y refrendo atribuidos al Poder Ejecutivo y al Secretario de Gobierno del Estado de Morelos, ya que sólo hace afirmaciones vagas y sin sustento en torno a que el Poder Legislativo Local omitió cumplir con el proceso creador de la ley, sin especificar la etapa del proceso legislativo que contiene vicios, por lo que deberá sobreseerse al respecto en la controversia constitucional.

4. La demanda se presentó en forma extemporánea pues la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos se publicó en el Periódico Oficial de la entidad de seis de septiembre de dos mil.

#### **II. Contestación a los conceptos de invalidez.**

Por lo que toca a los actos que competen al Ejecutivo del Estado de Morelos y al Secretario de Gobierno, a saber, la promulgación, publicación y refrendo del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil de la entidad, es inexacto que violen los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal, ya que actuaron conforme a las facultades constitucionales y legales que les corresponden al ordenar la promulgación y publicación de esa disposición legal, así como al refrendar el decreto relativo.

En efecto, los artículos 70, fracción XVI, en relación con su fracción XVII, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución del Estado de Morelos, así como 10, 11, fracción II, y 21, fracción XXXIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad y 1, 10 y 11, fracción XXVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno, facultan al Gobernador para publicar y hacer cumplir las leyes y decretos que expida el Congreso Local, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia y, asimismo, facultan al Secretario de Gobierno para refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado, a lo que dieron debido cumplimiento tratándose de la Ley del Servicio Civil de la entidad.

La sanción que contempla la disposición impugnada es la destitución de quienes incumplan las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, pero no refiere la desaparición de los ayuntamientos sino únicamente la aplicación de la sanción para el infractor, incluyendo a los representantes del ayuntamiento, lo que no se incluye dentro de los procedimientos que refiere el artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con el 41 de la Constitución Local, ya que no se trata de un procedimiento de responsabilidad administrativa ni un juicio político pues no se pretende desaparecer ayuntamientos ni suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros; se está sólo frente a una medida de apremio para hacer efectivas las determinaciones del órgano jurisdiccional laboral.

Importa destacar que en el caso se dio cumplimiento a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal pues el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje cuenta con atribuciones para aplicar la sanción prevista en la disposición impugnada y al hacerlo fundó y motivó debidamente su determinación, además de que en el expediente del juicio laboral se advierte la intervención que se dio a los demandados, por lo que se respetó su derecho de audiencia y tuvieron conocimiento pleno de las consecuencias de desacatar el laudo de dicho tribunal, por lo que no se afecta la integridad y el funcionamiento del municipio dado que el artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, contempla la forma de ejercer el cargo por los suplentes a que corresponda, específicamente, en el caso, el síndico municipal queda al frente de la administración municipal.

Por último, se destaca que el artículo 115 de la Constitución no señala que la atribución para destituir a los miembros del ayuntamiento sea exclusiva del Poder Legislativo Local, pasando por alto que éste tiene atribuciones para legislar en materia burocrática en términos de la fracción VIII, segundo párrafo, de la citada norma suprema, así como en la fracción XX del numeral 40 de la Constitución Local, que además, sientan las bases para regular las relaciones laborales y, por tanto, establecer disposiciones como la impugnada, por lo que resulta inaplicable la jurisprudencia de rubro: **“CONGRESOS ESTATALES. SON LOS ÚNICOS FACULTADOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA SEPARAR O SUSPENDER DE SU ENCARGO A LOS MIEMBROS DE UN AYUNTAMIENTO.”**, ya que se refiere a una figura distinta a la contumacia injustificada para acatar los laudos del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.

**SÉPTIMO. Contestación del Secretario del Trabajo del Gobierno del Estado de Morelos.** Dicho funcionario señaló:

**I. Causas de improcedencia.** No planteó ninguna.

**II. Contestación a los conceptos de invalidez.**

Ni se niegan ni se afirman por no ser hechos propios de la Secretaría del Trabajo, pero se advierte de la demanda y de los documentos exhibidos con la misma, que el municipio actor conoció la existencia del juicio laboral y de la resolución dictada en el procedimiento relativo, teniendo la oportunidad de hacer valer los medios legales correspondientes.

En términos de los artículos 36, fracción V, 41 y 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje es un órgano jurisdiccional previamente establecido, que cumple con las formalidades esenciales en los procedimientos suscitados entre los Poderes del Estado y sus trabajadores y entre los municipios y sus trabajadores, de conformidad con la Ley del Servicio Civil de la entidad.

En ese sentido, la norma impugnada faculta a dicho tribunal para imponer la sanción de destitución al infractor, sin responsabilidad para el gobierno y los municipios, cuando incumplan sus resoluciones.

Por lo que se refiere a la violación en el procedimiento legislativo imputado a la Secretaría del Trabajo, consistente en la falta de refrendo a la disposición cuya invalidez se solicita, se destaca que dicha Secretaría carece de atribuciones para refrendar los decretos promulgatorios que expida el Ejecutivo del Estado de Morelos respecto de las leyes y decretos legislativos, lo que corresponde únicamente al Secretario de Gobierno.

Ello es así, pues conforme al artículo 70, fracción XVII, de la Constitución Local, la promulgación de las leyes y decretos del Congreso corresponde al Gobernador, los que deberán ser suscritos por el Secretario del Despacho encargado del Ramo a que el asunto corresponda, según lo determina el numeral 76 de dicha Constitución Local, de suerte que si la promulgación de la normativa que se impugna implica la orden de su publicación, ello incide únicamente en la competencia del Secretario de Gobierno, a quien corresponde según lo previsto en la fracción XXXIV del numeral 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad, la atribución de dirigir, administrar y publicar el periódico oficial.

**OCTAVO. Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** El Presidente de la Mesa Directiva dio contestación a la demanda, señalando, en esencia, lo siguiente:

**I. Causas de improcedencia.**

El municipio de Temoac, Estado de Morelos, carece de interés legítimo pues el Congreso de la entidad cuenta con facultades para expedir, reformar y derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración del Estado, por lo que no invade la esfera competencial de dicho municipio ni vulnera su autonomía.

## II. Contestación a los conceptos de invalidez.

La Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos cumple con los requisitos constitucionales para su creación como se advierte de la lectura del dictamen emanado de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social de la iniciativa correspondiente, su discusión y aprobación a través de la votación en el Congreso de la entidad, máxime que en atención a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo trascendente es que el procedimiento legislativo respete el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, además de que el procedimiento deliberativo culmine con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, debiendo ser públicas tanto la deliberación como la votación, por lo que lo importante es evaluar el procedimiento legislativo en su integridad para conocer si existen irregularidades procedimentales que impacten la calidad democrática de la decisión.

Los actos emitidos con fundamento en el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, constituyen la exteriorización de la facultad coactiva de la autoridad judicial para hacer cumplir sus determinaciones y, por tanto, pueden ser emitidos sin sujetarse a la garantía de audiencia previa precisamente por dirigirse a hacer efectivos los medios de apremio de que se vale para hacer efectivas las funciones que le encomienda la ley, específicamente las resoluciones que dicta el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de la entidad, esto es, se trata de que prevalezca el orden legal por encima del derecho de los infractores a ser escuchados previamente.

En términos del artículo 40, fracción II, de la Constitución del Estado de Morelos, el Congreso tiene la atribución de expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos, como ocurre con la Ley del Servicio Civil, expedida para regular las relaciones laborales entre los Poderes del Estado y los municipios y sus trabajadores, estableciéndose el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje como órgano jurisdiccional en la materia, al que se dotó de la atribución de sancionar por la desobediencia a sus determinaciones, mediante la destitución del infractor sin responsabilidad para el gobierno estatal o municipal, ello con el objeto de que cuente con los medios necesarios para asegurar el respeto a sus decisiones y, con ello, garantizar el derecho de acceso a la justicia en los términos exigidos por el numeral 17 de la Constitución Federal, aclarándose que al decidir sobre la aplicación de la sanción, el órgano jurisdiccional no pone en tela de juicio la responsabilidad del municipio sino únicamente la de uno de sus integrantes.

En consecuencia, la norma impugnada al establecer la sanción de destitución de funcionarios que no cumplan con los laudos dictados por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, no puede dar lugar a una invasión a la esfera de competencia del municipio actor pues el único afectado por la resolución es el miembro del ayuntamiento sancionado, no así el municipio al que pertenece, por lo que procede que se reconozca su validez al no transgredir el numeral 115 de la Constitución Federal, en tanto que el Congreso Local al legislar facultando a dicho tribunal para actuar a fin de hacer respetar sus determinaciones sólo está haciendo uso de sus atribuciones para regular legalmente las relaciones laborales.

**NOVENO. Opinión del Procurador General de la República.** Este funcionario no formuló opinión en el presente asunto.

**DÉCIMO. Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la controversia constitucional, el veintisiete de abril de dos mil diecisiete se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas documentales, la instrumental de actuaciones y la presuncional en su doble aspecto, ofrecidas y aportadas durante la instrucción del juicio, asentándose que las partes no formularon alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

Este asunto se listó para la sesión de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de dos de agosto de dos mil diecisiete, en que fue retirado, por lo que posteriormente se registró en el Tribunal Pleno para su 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, 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiuno de mayo siguiente, ya que se plantea un conflicto entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los Secretaríos de Gobierno y del Trabajo y el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, todos del Estado de Morelos, y uno de sus municipios, el de Temoac, en el cual se impugnó una disposición de carácter general con motivo de su aplicación.

**SEGUNDO. Oportunidad.** Procede examinar si la demanda de controversia constitucional se presentó dentro del plazo legal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

El municipio actor impugna el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de la entidad de seis de septiembre de dos mil, con motivo de su aplicación efectuada en la sesión celebrada por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje el catorce de septiembre de dos mil dieciséis, en la que declaró procedente la imposición de la medida de apremio consistente en la destitución de la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Temoac, Morelos, así como el oficio TECyA/008744/2016 del día veintinueve del mismo mes y año, por el que se le comunica la referida determinación de destitución dentro del expediente del juicio laboral 01/529/06.

Al respecto, importa tener presente que el numeral 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos<sup>1</sup> establece que la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se castigarán con la destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los municipios, así como que tal sanción será impuesta en su caso, por el mencionado Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

Por tanto, si en la sesión celebrada por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos el catorce de septiembre de dos mil dieciséis, se hizo efectivo el apercibimiento hecho en el acuerdo de treinta y uno de mayo del mismo año, declarándose procedente la imposición de la medida de apremio consistente en la destitución de la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Temoac, Morelos, por no acatar el convenio suscrito el diecinueve de abril de dos mil siete en el expediente del juicio laboral 01/529/06, se concluye que la referida determinación plenaria de destitución, constituye el primer acto de aplicación de la disposición impugnada, al no existir prueba alguna de que la misma se hubiera aplicado al municipio actor con anterioridad.

Establecido lo anterior, debe tenerse presente que el artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de la Materia<sup>2</sup>, establece que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de actos será de treinta días contados a partir de que surta efectos su notificación conforme a la ley del propio acto, al en que se haya tenido conocimiento del mismo o al en que el actor se ostente sabedor de él, así como que tratándose de normas generales, dicho plazo será 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 su aplicación.

Como ya se destacó, el municipio actor impugna el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, no a partir de su publicación sino con motivo de su aplicación, por lo que debe considerarse que fue notificado personalmente de la determinación tomada por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje en su sesión de catorce de septiembre de dos mil dieciséis, de hacer efectivo el apercibimiento decretado en acuerdo de treinta y uno de mayo de dicho año, dictado en el juicio laboral 01/529/06 y, por tanto, destituir a la Presidenta Municipal, en términos de lo dispuesto por el citado artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, el martes dieciocho de octubre de dos mil dieciséis.<sup>3</sup>

Dicha notificación surtió efectos el mismo día en que se practicó, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 747, fracción I, de la Ley Federal del Trabajo<sup>4</sup>, de aplicación supletoria según lo previsto en el numeral 11 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos<sup>5</sup>, por lo que el plazo para presentar la demanda transcurrió del miércoles diecinueve de octubre al lunes cinco de diciembre, descontándose del cómputo respectivo los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de octubre, cinco, seis, doce, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de noviembre, tres y cuatro de diciembre por haber sido sábados y domingos, así como el treinta y uno de octubre, uno, dos y veintiuno de noviembre, por ser inhábiles, de conformidad con

<sup>1</sup> Artículo 124.- Las infracciones a la presente Ley que no tengan establecida otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se castigarán: (...) II.- Con destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los Municipios. Estas sanciones serán impuestas en su caso, por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

<sup>2</sup> Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:--- 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 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 dé lugar a la controversia, (...)

<sup>3</sup> Fojas 385 a 387 de autos.

<sup>4</sup> Artículo 747. Las notificaciones surtirán sus efectos de la manera siguiente:--- I. Las personales: el día y hora en que se practiquen, contándose de momento a momento, cualquiera que sea la hora en que se haya hecho la notificación, salvo disposición en contrario en la Ley; y (...)

<sup>5</sup> Artículo 11.- Los casos no previstos en esta Ley o en sus reglamentos, se resolverán de acuerdo con las disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional, aplicada supletoriamente, y, en su defecto, por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, las Leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad.

los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de la Materia<sup>6</sup>, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>7</sup> y el punto primero, incisos a), b), c), k) y n) del Acuerdo General 18/2013<sup>8</sup>, dictado por el Pleno de esta Suprema Corte el diecinueve de noviembre de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de noviembre siguiente, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como los de descanso para su personal.

De esta forma, al haberse recibido la demanda de controversia constitucional en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el jueves veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, según sello fechador que obra en la misma, debe concluirse que fue promovida oportunamente tanto en contra del acto de aplicación del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, como de esta norma general en tanto se impugnó precisamente con motivo de dicha aplicación.

Conforme a lo anterior, es infundada la causa de improcedencia que invocan el Poder Ejecutivo y el Secretario de Gobierno del Estado de Morelos, consistente en la falta de presentación de la demanda dentro del plazo legal computado a partir del día siguiente al de la publicación de la Ley del Servicio Civil impugnada en su numeral 124, fracción II, ya que si bien tal publicación ocurrió en el Periódico Oficial de la entidad de seis de septiembre de dos mil, el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución contempla dos momentos para impugnar una norma general, con motivo de su publicación y con motivo del primer acto de su aplicación y, en el caso, como ya se determinó, debe estarse al segundo momento referido, partiendo del cual la presentación de la demanda resultó oportuna.

De igual manera es infundada la pretensión de extemporaneidad hecha valer por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, ya que para efectos del cómputo de la presentación de la demanda resulta irrelevante la fecha en que entró en vigor la reforma a la fracción XXXIX del artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal, que contempla la obligación del presidente municipal de **“Cumplir y hacer cumplir en tiempo y forma los laudos que en materia laboral dicte el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado, las resoluciones que en materia administrativa emita el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como de las demás resoluciones emitidas por las diferentes autoridades jurisdiccionales”**. Ello, porque no se impugna dicha disposición legal, sino el numeral 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil Local, con motivo de la sanción que se impuso a la Presidenta Municipal de Temoac, Estado de Morelos, por no dar cumplimiento a la referida obligación a su cargo y, como ya se determinó, la demanda se presentó dentro del plazo legal computado a partir del día siguiente al que surtió efectos la notificación del acto de aplicación de la disposición general impugnada.

**TERCERO. Legitimación activa.** El Municipio de Temoac, Estado de Morelos, compareció al presente juicio por conducto de Severo Victorino Ramírez Zamora, en su carácter de Síndico del Ayuntamiento, lo que acreditó con la copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Consejo Municipal Electoral el diez de junio de dos mil quince<sup>9</sup>, en la que consta tal carácter.

Ahora bien, el municipio actor es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal<sup>10</sup>, legitimado para promover controversia constitucional contra el Estado al que pertenece respecto de la constitucionalidad de sus disposiciones generales y actos, como lo son el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y su aplicación.

Asimismo, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia<sup>11</sup>, el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

<sup>6</sup> 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.

Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:--- I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;--- II. Se contarán sólo los días hábiles, y--- III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Primero. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:--- a) Los sábados;--- b) Los domingos;--- c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;--- k) El veinte de noviembre; (... n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles (...)

<sup>9</sup> Foja 26 de autos.

<sup>10</sup> 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: (...) i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; (...)

<sup>11</sup> 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 lo 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. (...)

Pues bien, de acuerdo con el artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos<sup>12</sup>, corresponde a los Síndicos la representación jurídica del municipio.

En consecuencia, se reconoce legitimación a quien compareció en representación del Municipio de Temoac, Estado de Morelos, lo que se refuerza con el criterio contenido en la tesis 2a. XXVIII/2012 (10a.)<sup>13</sup>, que establece:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS SÍNDICOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVELA. El artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, que faculta a los Ayuntamientos para promover controversias constitucionales, debe interpretarse en concordancia con el diverso 45, fracción II, del propio ordenamiento, que otorga a los síndicos la atribución de procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales y representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éstos sean parte. De esta forma, el Ayuntamiento ejerce su facultad para promover controversias constitucionales por conducto del síndico, a quien la ley confiere la representación jurídica de dicho órgano de gobierno, así como la procuración y defensa de los derechos e intereses municipales, sin que, para ello, sea necesario emitir un acuerdo de Cabildo en el que se le otorgue tal atribución, al ser la propia ley la que lo faculta para hacerlo.”**

**CUARTO. Legitimación pasiva.** Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia constitucional el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, los Secretarios de Gobierno y del Trabajo y el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, todos del Estado de Morelos, el cual les fue reconocido así en el auto dictado por el Ministro instructor el veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis.

A los Poderes Legislativo y Ejecutivo y a los Secretarios de Gobierno y del Trabajo del Estado de Morelos, así como al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, se reconoce legitimación pasiva en la causa por ser las autoridades que expidieron, promulgaron, refrendaron –u omitieron refrendar– y aplicaron, respectivamente, el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos que se impugna, ello en atención a lo previsto en los numerales 105, fracción I, inciso i), de la Constitución y 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia.<sup>14</sup>

En relación con los Secretarios de Gobierno y del Trabajo del Estado de Morelos, cabe precisar que es criterio definido de este Alto Tribunal<sup>15</sup>, que tratándose del reconocimiento de la legitimación pasiva en las controversias constitucionales, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, así como que en el caso específico del acto de refrendo de los decretos y reglamentos del Ejecutivo, a cargo de los Secretarios de Estado, reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo, por lo que los referidos Secretarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, cuando como ocurre en el caso, se les imputa haber omitido el refrendo del decreto promulgatorio de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en que se ubica el artículo 124, fracción II, cuya invalidez solicita el municipio actor.

Por lo que se refiere a las personas que comparecieron en representación del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, los Secretarios de Gobierno y del Trabajo y el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, todos del Estado de Morelos, cabe considerar lo siguiente:

**a) Poder Legislativo.** Por el Poder Legislativo del Estado de Morelos comparece Beatriz Vícera Alatriste, en su carácter de Diputada Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la entidad, titularidad que acredita con la copia certificada del acta de la sesión celebrada el doce de octubre de dos mil dieciséis, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Tercera Legislatura.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> 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; (...)

<sup>13</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Segunda Sala, Libro VII, Abril de 2012, Tomo 2, página 1274, registro 2000537.

<sup>14</sup> 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; (...)

<sup>15</sup> Jurisprudencia P./J. 109/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XIV, Septiembre de 2001, página 1104, registro 188738, de rubro: “SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.”

<sup>16</sup> Fojas 85 a 133 de autos.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos<sup>17</sup>, compete al Presidente de la Mesa Directiva la representación legal del Congreso en cualquier asunto en que sea parte, por lo que se reconoce su legitimación para comparecer a juicio.

**b) Poder Ejecutivo.** Por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos comparecen José Anuar González Cianci Pérez y Óscar Pérez Rodríguez, en su carácter de Encargado del Despacho de la Consejería Jurídica y Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo, respectivamente, lo que acreditaron, la primera persona mencionada con el periódico oficial de la entidad de nueve de septiembre de dos mil quince<sup>18</sup>, y la segunda persona con la copia fotostática certificada de su nombramiento.<sup>19</sup>

A dichos funcionarios corresponde la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en términos de lo previsto en los artículos 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicho Estado<sup>20</sup> y 15, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de la entidad.<sup>21</sup>

En efecto, establece el artículo 57 de la Constitución Local<sup>22</sup>, que el Poder Ejecutivo de la entidad se ejerce por el Gobernador del Estado, quien está facultado para designar al Consejero Jurídico conforme al artículo 70, fracción VI, de la propia Constitución del Estado<sup>23</sup>, quien a su vez nombró al Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo. El Gobernador del Estado delegó y autorizó al Consejero Jurídico para ejercer las facultades y atribuciones que requieran de acuerdo previo, según consta en el acuerdo publicado en el Periódico Oficial de la entidad de once de junio de dos mil quince<sup>24</sup>, por lo que ambos funcionarios están facultados para constituirse como representantes legales del Gobernador del Estado de Morelos, en la presente controversia constitucional.

**c) Secretarios de Gobierno y del Trabajo.** Comparece ostentando el cargo de Secretario de Gobierno del Estado de Morelos, Matías Quiroz Medina, lo que acredita con el Periódico Oficial de la entidad de catorce de octubre de dos mil catorce<sup>25</sup>, por lo que se le reconoce legitimación.

De igual manera se reconoce legitimación a Gabriela Gómez Orihuela, que se ostenta como Secretaria del Trabajo del Gobierno del Estado de Morelos, ya que lo acredita con la copia fotostática de su nombramiento.<sup>26</sup>

**d) Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.** Suscribe la contestación de demanda Juan Manuel Díaz Popoca, en su carácter de Presidente y Tercer Árbitro del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, carácter que acredita con la copia fotostática de su nombramiento<sup>27</sup>, por lo que procede reconocerle legitimación en tanto la representación legal de dicho órgano jurisdiccional corresponde a su Presidente en términos de lo dispuesto por el artículo 12, fracción XIII, del Reglamento Interior del propio Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.<sup>28</sup>

Sin embargo, no se reconoce legitimación a Idania Iveth Lara Rosales, quien también suscribió la contestación de demanda, en su carácter de Secretaria General del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, ya que si bien acreditó tal carácter con la copia certificada del

<sup>17</sup> 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; (...)

<sup>18</sup> Fojas 480 a 497 de autos.

<sup>19</sup> Foja 500 de autos.

<sup>20</sup> 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; (...)

<sup>21</sup> Artículo 15. Son atribuciones de la persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo, las siguientes:

I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional;

II. Representar, con el carácter de apoderado legal, al Gobernador, y a las Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, en todos los asuntos de orden constitucional en que sean parte; (...)

<sup>22</sup> Artículo 57.- Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará Gobernador Constitucional del Estado.

<sup>23</sup> Artículo 70.- Son facultades del Gobernador del Estado: (...)VI.- Designar o nombrar a los Secretarios de Despacho y al Consejero Jurídico, en una proporción que no exceda el 60 por ciento para un mismo género; (...)

<sup>24</sup> Foja 498 frente y vuelta de autos.

<sup>25</sup> Foja 439 frente y vuelta de autos.

<sup>26</sup> Foja 586 de autos.

<sup>27</sup> Foja 567 de autos.

<sup>28</sup> Artículo 12. El Presidente tendrá las facultades y obligaciones siguientes: (...) XIII. Tener la representación legal del Tribunal ante todo tipo de autoridades y en eventos oficiales, así como para su funcionamiento administrativo y financiero; (...)

formato de movimientos de personal<sup>29</sup>, lo cierto es que del artículo 13 del Reglamento Interior del citado Tribunal<sup>30</sup>, que precisa las atribuciones de la Secretaría General, no se advierte que se le conceda la facultad de representación jurídica del órgano jurisdiccional.

**QUINTO. Causales de improcedencia.** Sostienen el Poder Ejecutivo y el Secretario de Gobierno del Estado de Morelos, que el municipio actor no hace valer conceptos de invalidez por vicios propios de los actos de promulgación, refrendo y publicación de la Ley del Servicio Civil de dicho Estado, actos que no entrañan afectación o invasión a la esfera de atribuciones de dicho municipio. También sostienen que el propio municipio carece de legitimación pues no es titular del derecho que pretende hacer valer, ya que el Gobernador de la entidad y el Secretario de Gobierno no han realizado acto alguno que invada o afecte el ámbito competencial municipal y que por la misma razón carecen de legitimación pasiva las autoridades demandadas mencionadas.

De igual manera, el Poder Legislativo demandado sostiene que el municipio actor no cuenta con interés legítimo pues el Congreso de la entidad está facultado para expedir, reformar y derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración del Estado, por lo que no invade la esfera competencial de dicho municipio ni vulnera su autonomía.

Son infundados los anteriores planteamientos. En una controversia constitucional en que se impugnan normas generales, tienen la calidad de demandados, en términos de lo establecido por el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia, tanto el órgano que la hubiera expedido como el órgano que la hubiera promulgado, por lo que con independencia de que se hagan valer o no conceptos de violación por vicios del acto de promulgación, ello no impide tenerlo como acto impugnado al ser parte del proceso legislativo que dio vida a la disposición combatida, y es precisamente por eso que se llama a juicio tanto al expedidor como al promulgador a fin de que defiendan la validez de dicha disposición, tal como se explica en la siguiente tesis P. XV/2007<sup>31</sup> de este Tribunal Pleno:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA. De la exposición de motivos del 6 de abril de 1995 y del dictamen de la Cámara de Origen del 10 de abril del mismo año, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con su artículo 10, fracción II, se advierte que tienen la calidad de demandados en la controversia constitucional contra disposiciones generales los órganos que las hubiesen expedido y promulgado, pues intervinieron en diferentes etapas del proceso legislativo con que culminaron, además de que para su validez se requiere tanto de la aprobación como de la promulgación, lo que justifica que sea indispensable que concurren ambos entes al juicio, aunque no se reclamen vicios propios de cada una de las etapas legislativas, ya que el propósito de que se les llame como demandados es que sostengan la validez de la norma general, pero, principalmente, lograr una adecuada tramitación y resolución de las controversias constitucionales. Sin embargo, si lo que se reclama es una omisión legislativa, tampoco será obligatorio llamar a juicio a la autoridad que debió llevar a cabo la promulgación, pues es evidente que a este acto no se le atribuyen vicios propios.”**

<sup>29</sup> Fojas 569 de autos.

<sup>30</sup> Artículo 13.- El Secretario General tendrá las facultades y obligaciones siguientes:--- I.- Someter a la aprobación del Presidente las disposiciones de carácter general para la distribución de trabajo, así como las de carácter disciplinario;--- II.- Comunicar oficialmente al personal los días de suspensión de labores, los períodos oficiales de vacaciones de acuerdo con las indicaciones dadas por el Presidente;--- III.- Vigilar el trabajo del personal jurídico y administrativo del Tribunal;--- IV.- Expedir las certificaciones y constancias, a los servidores Públicos del Tribunal, en relación con las actividades que desempeñen y que le sean solicitadas;--- V.- Certificar el recibo de documentos fuera de las horas de labores, cuando se trate de casos urgentes, debiendo anotar tanto en los originales como en las copias, la hora y fecha de recepción, el número de anexos y autorizar con su firma;--- VI.- Coordinar que se mantenga actualizada la información estadística relativa a las labores del Tribunal;--- VII.- Participar en la determinación de los programas de capacitación del personal jurídico y administrativo del Tribunal, en la forma en que lo determine el Presidente;--- VIII.- Levantar actas circunstanciadas de hechos y agotar la garantía de audiencia, previo a la imposición de correcciones disciplinarias, practicar las investigaciones necesarias, hacer las consideraciones respectivas y recopilar los elementos necesarios para redactar e interponer la denuncia correspondiente ante la autoridad administrativa competente cuando algún servidor Público del Tribunal incurra en acciones u omisiones susceptibles de responsabilidad administrativa, por el ejercicio indebido o irregularidad en sus funciones;--- IX.- Autorizar todos los acuerdos del Tribunal en Pleno y los del Presidente dictados en aquellos negocios que conozca;--- X.- Cuidar que se cumplan estrictamente los acuerdos del Tribunal en Pleno y los del Presidente;--- XI.- Vigilar la distribución, designación y ejecución de notificaciones y diligencias de los actuarios;--- XII.- Apoyar en la programación de audiencias y sistemas de control para un mejor servicio;--- XIII.- Participar en las labores conciliatorias en todos los procedimientos;--- XIV.- Salvaguardar los documentos y valores depositados en custodia en el Tribunal;--- XV.- Compilar, investigar y analizar todos aquellos documentos, doctrinas y jurisprudencias para normar los criterios del Tribunal;--- XVI.- Intervenir en la tramitación de los juicios de amparo interpuesto en los conflictos que se tramiten ante el Tribunal; y--- XVII.- Las que le confiera la Ley.

<sup>31</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1534, registro 172562.

Asimismo, se destacó en el considerando precedente, que el refrendo de los decretos y reglamentos del Poder Ejecutivo, a cargo de los Secretarios de Estado, reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo, por lo que los referidos Secretarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, cuando se hace valer algún vicio al acto que se les imputa.

Ahora bien, en el caso, el municipio actor planteó vicios de cada etapa del proceso legislativo que dio origen a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, específicamente, señaló que no se acató la sanción, el refrendo por parte de los Secretarios de Gobierno y del Trabajo, la promulgación y la publicación de dicho ordenamiento legal.

En consecuencia, en esta controversia constitucional son partes demandadas tanto el Gobernador como el Secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos, lo que motivó el reconocimiento de su legitimación pasiva en el considerando precedente, debiendo desestimarse la pretensión de desconocimiento de dicha legitimación y de la legitimación del municipio actor, haciéndola derivar de la afirmación que se hace tanto en la contestación de dicho Secretario de Gobierno como en las contestaciones rendidas en representación del Gobernador y del Congreso Local, respecto a que no se ha invadido la esfera de competencia de dicho municipio.

En efecto, debe considerarse que el municipio actor impugna el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, con motivo de su aplicación efectuada en la sesión celebrada por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje el catorce de septiembre de dos mil dieciséis, en la que declaró procedente la imposición de la medida de apremio consistente en la destitución de la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Temoac, Morelos, así como el oficio TECyA/008744/2016 del día veintinueve del mismo mes y año, por el que se le comunica la referida determinación de destitución dentro del expediente del juicio laboral 01/529/06.

Por tanto, si el acto que motivó la promoción de la controversia afecta la integración del Ayuntamiento de Temoac, Morelos, está plenamente justificado el interés legítimo que asiste al municipio para acudir al medio de control constitucional, tal como se explica en la jurisprudencia P./J. 84/2001<sup>32</sup>, que establece:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN.** De la teleología de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenida en la exposición de motivos de la reforma promulgada el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, se desprende que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración, debido a que ésta tiene lugar con motivo de un proceso de elección popular directa por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local. Asimismo, se estableció que la integración de los Ayuntamientos tiene como fin preservar a las instituciones municipales frente a injerencias o intervenciones ajenas, en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política. Con lo anterior, queda de manifiesto que si por disposición fundamental la integración de los Ayuntamientos constituye una prerrogativa para el buen funcionamiento de los Municipios, es claro que las resoluciones dictadas por autoridades estatales que determinen la separación del presidente municipal de su cargo con motivo de conductas relativas a su función pública, afectan su integración y como consecuencia su orden administrativo y político, con lo cual se actualiza el interés legítimo del Ayuntamiento para acudir en vía de controversia constitucional a deducir los derechos derivados de su integración.”

Por lo que toca a la falta de legitimación del municipio actor derivada de la afirmación consistente en que los actos impugnados no invaden la esfera de competencia de dicho municipio, se desestima porque involucra el estudio de fondo del asunto; determinación que se apoya en el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 92/99<sup>33</sup>, que señala:

<sup>32</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XIV, Julio de 2001, página 925, registro 189325.

<sup>33</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo X, Septiembre de 1999, página 710, registro 193266.

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

Por otro lado, sostiene el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos que la determinación de destitución de la Presidenta Municipal de Temoac, constituye una resolución de carácter jurisdiccional, por lo que en su contra es improcedente la controversia constitucional.

A fin de dar respuesta a lo anterior, resulta pertinente tener presente los siguientes antecedentes de la determinación del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos impugnada, que derivan de las constancias de autos y pruebas aportadas por las partes:

1. Por escrito presentado el treinta de noviembre de dos mil seis, ante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, Flor Camelia Martínez Flores, Leticia Agundez Sánchez y María Virginia de la Cruz Hernández, demandaron en la vía ordinaria laboral al Ayuntamiento de Temoac, Morelos, la reinstalación en el puesto y actividades que desempeñaban en el momento en que se produjo su despido injustificado y todas las prestaciones laborales a que tienen derecho (indemnización constitucional, pago de salarios vencidos, aguinaldo, etcétera). El juicio se radicó con el número de expediente 01/529/06.
2. El diecinueve de abril de dos mil siete, las partes actora y demandada firmaron convenio ante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, en virtud del cual aquélla desistió de la demanda y éste se comprometió al pago de diversas cantidades a favor de cada una de las personas que promovieron el juicio.
3. El Juez Quinto de Distrito en el Estado de Morelos, mediante resolución que firmó el veintiséis de noviembre de dos mil quince, en el juicio de amparo 1227/2015, promovido por Artemio Sostenes Romero Solís, concedió la protección constitucional en contra del acuerdo de ocho de abril de dos mil quince, por el que se le requiere en su carácter de Tesorero del Ayuntamiento de Temoac, Morelos, para que dé cumplimiento al laudo del juicio laboral 01/529/06, con el apercibimiento de imposición de la sanción prevista en la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil de la entidad, para el efecto de que **“la autoridad responsable deje insubsistente el auto de ocho de abril de dos mil quince, y emita otro en el que, reiterando los tópicos que no fueron materia de pronunciamiento en este juicio, requiera el cumplimiento del laudo respectivo al Ayuntamiento de Temoac, Estado de Morelos, por conducto del Presidente Municipal, a quien se le deberá hacer el apercibimiento correspondiente previsto por el artículo 124 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.”**
4. El catorce de diciembre de dos mil quince, el Presidente Ejecutor del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, dejó sin efectos el auto de ocho de abril de dos mil quince; hizo constar que no se ha dado cumplimiento al convenio de diecinueve de abril de dos mil siete y requirió su pago al Ayuntamiento de Temoac, Morelos, a través de su representante legal, con el apercibimiento de aplicación de la sanción prevista en la fracción I del numeral 124 de la Ley del Servicio Civil de la entidad, aclarando que el cumplimiento debía ser a cargo del Presidente Municipal.
5. El Presidente Ejecutor del citado Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, mediante acuerdo de treinta y uno de mayo de dos mil dieciséis, nuevamente hizo constar que a esa fecha no se había dado cumplimiento al convenio de diecinueve de abril de dos mil siete, por lo que ordenó requerir su cumplimiento al Presidente Municipal de Temoac, Morelos, apercibiéndolo en caso de omisión, con la imposición de la sanción prevista en la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil Local.
6. En sesión de catorce de septiembre de dos mil dieciséis, el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, determinó procedente la imposición de la medida de apremio consistente en la destitución de la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Temoac, Morelos, de acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley del Servicio Civil de la entidad, por lo que el Presidente Ejecutor, mediante el oficio TECyA/008744/2016 del día veintinueve del mes y año citados, requirió a la citada Presidenta Municipal para que se abstuviera de realizar cualquier acto jurídico o administrativo que en razón de sus funciones en ese cargo le correspondiera, haciéndole saber que en caso de incumplimiento su conducta podría encuadrar en lo estipulado en el numeral 295 del Código Penal del Estado de Morelos.

7. El Municipio de Temoac, Morelos, promovió la presente controversia constitucional en contra del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil de la entidad, con motivo de la aplicación en su perjuicio, consistente en la determinación del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje Local de imponer la sanción de destitución de la Presidenta Municipal por incumplimiento al convenio aprobado en el juicio laboral 01/529/06.

Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que es infundada la causa de improcedencia planteada por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.

Es cierto que este Alto Tribunal ha establecido que es causa notoria y manifiesta de improcedencia de la controversia constitucional el que se impugnen resoluciones jurisdiccionales cuando se pretende que a través del medio de control constitucional, se revise la legalidad de tales resoluciones o las consideraciones que la sustentan, ya que la controversia constitucional no es un recurso a través del cual pueda someterse a revisión la misma cuestión litigiosa que en un procedimiento natural. Así se advierte de la tesis 2a. CVII/2009<sup>34</sup> de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE DA LUGAR AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA RELATIVA.”**, que invocó el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje demandado, así como de la jurisprudencia P./J. 7/2012 (10a.)<sup>35</sup> intitulada: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPUGNACIÓN DE LAS CONSIDERACIONES DE FONDO DE LAS RESOLUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, POR SU PROPIO CONTENIDO, EN RAZÓN DE SUS EFECTOS Y ALCANCES, CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE CONLLEVA AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA.”**

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno ha precisado que el referido motivo manifiesto e indudable de improcedencia no se actualiza, aun cuando se impugne una resolución de carácter jurisdiccional, cuando la cuestión que se plantea atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, a fin de preservar su ámbito de facultades. Así se determina en la siguiente jurisprudencia P./J. 16/2008:<sup>36</sup>

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.** El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera

<sup>34</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXX, Septiembre de 2009, página 2777, registro 166464, cuyo texto señala: “El motivo manifiesto e indudable de improcedencia da lugar al desechamiento de plano de la demanda de controversia constitucional, acorde con el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esta tesitura, la impugnación de resoluciones jurisdiccionales en la demanda de controversia constitucional constituye un motivo manifiesto de improcedencia cuando de su análisis integral, de los escritos aclaratorios o de ampliación y de los documentos anexos a tales promociones, se aprecie con claridad que los actos cuya invalidez se reclama fueron emitidos por órganos jurisdiccionales o pueden atribuírseles, sin la existencia de elementos relativos a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, lo que constituye la excepción para la impugnación de tales resoluciones. Asimismo, esa petición de invalidez constituye un motivo indudable de improcedencia cuando derivado del análisis de los documentos iniciales del proceso constitucional existe certeza de que se está en presencia de la regla general y no de la excepción de la impugnación de resoluciones jurisdiccionales, lo que genera la plena convicción de que la causa de improcedencia se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.”

<sup>35</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, Libro IX, Junio de 2012, Tomo I, página 18, registro 2000966, cuyo texto señala: “El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia P./J. 16/2008, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.”**; en la inteligencia de que la excepción a que se refiere dicho criterio no se actualiza cuando de la demanda de controversia constitucional se advierte, sin duda alguna, que no se está ante un conflicto competencial entre órganos, poderes o entes, sino que lo efectivamente impugnado son las consideraciones de fondo de la resolución de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, toda vez que la controversia constitucional no es un recurso por medio del cual pueda someterse a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en un procedimiento natural; por ende, en este caso se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que conlleva al desechamiento de plano de la demanda, en términos del artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

<sup>36</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1815, registro 170355.

**competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental.”**

En el caso, el municipio actor no pretende que este Alto Tribunal revise la legalidad de las actuaciones y razonamientos que se llevaron a cabo en el juicio laboral 01/529/06 ni las consideraciones de fondo de la determinación a través de la cual el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, en la sesión plenaria de catorce de septiembre de dos mil dieciséis, apoyándose en el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil de la entidad, determinó aplicar como medida de apremio para hacer cumplir sus determinaciones, la sanción consistente en la destitución de la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Temoac, Morelos, como tampoco la del oficio TECyA/008744/2016 del día veintinueve del mes y año citados dictado en el mencionado juicio laboral, sino que plantea, por un lado, vicios del procedimiento legislativo del cuerpo legal citado, en que se contiene la disposición impugnada y, por otro lado, que dicha disposición transgrede el artículo 115 de la Constitución, que otorga de manera única y exclusiva la facultad y competencia a las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, para suspender ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que prevenga la ley local, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos a que a su juicio convengan, de suerte que la sanción impuesta a la citada Presidenta Municipal con fundamento en la disposición impugnada, también transgrede la norma suprema mencionada.

Por tanto, en el caso se da el supuesto de excepción a que se refiere la jurisprudencia P./J. 16/2008 antes transcrita, en tanto que la cuestión a examinar no se refiere a la legalidad de las consideraciones de las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje demandado sino cuestiones que atañen al ámbito competencial del Poder Legislativo Local y la posible afectación a la integración del Ayuntamiento del Municipio de Temoac, Morelos.

**SEXTO. Análisis del procedimiento legislativo.** Procede este Tribunal Pleno a examinar, en primer término, el concepto de invalidez en que el municipio actor sostiene que se transgrede en su perjuicio el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución General de la República, ya que el proceso legislativo que dio vida a la disposición cuya invalidez se solicita, a saber, el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, no cumple con los requisitos constitucionales para su creación y, por ende, con el debido proceso legislativo a fin de que pueda considerarse como norma jurídica, específicamente, se omitió cumplir con lo siguiente:

**“a).- Iniciativa de ley, proposición de ley o decreto por órgano legalmente reconocido, ya que ésta no fue presentada ante el Pleno del Congreso del Estado, por ningún órgano facultado para ello.**

**b).- Dictamen que rinde la comisión con facultad de dictamen legislativo, ya que no existe el dictamen emitido por la comisión del trabajo o puntos constitucionales del Congreso del Estado de Morelos, además que no existe la forma de discusión y la votación de aprobación por parte de las comisiones respectivas.**

**c).- Proceso parlamentario de discusión del contenido del dictamen del contenido de la norma de la ley o decreto, es decir, no existe la discusión del dictamen por parte del Pleno del Congreso del Estado de Morelos:**

**d).- Procedimiento para la aprobación que sigue la asamblea al votar la proposición formulada, no existe el número y quiénes de los integrantes, en votación nominal, del Pleno del Congreso del Estado de Morelos, votaron a favor de la norma tildada de inconstitucional.**

**e).- La observancia de la fórmula de expedición.**

**f).- La sanción, que es el acto formal mediante el cual se le otorga la obligación de cumplimiento jurídico a la norma.**

**g).- El refrendo de la ley o decreto por parte de los Secretarios del Poder Ejecutivo, el cual no existe en la creación de la norma, tanto del Secretario de Gobierno, como del Secretario del Trabajo.**

**h).- La promulgación por parte del Poder Ejecutivo.**

**i).- La publicación de la ley para que sea del conocimiento de todos los gobernados.**

**j).- La fecha de inicio de la vigencia para que la ley pueda ser observada.”**

A fin de dar respuesta a lo anterior, es importante tener presente el contenido de las disposiciones de la Constitución del Estado de Morelos, que regulaban el proceso de creación de normas jurídicas, en su texto vigente cuando se llevó a cabo ese proceso en relación con la Ley del Servicio Civil de la entidad, en que se contiene el numeral 124, fracción II, cuya invalidez solicita el municipio actor, y que fue publicada el seis de septiembre de dos mil, en el Periódico Oficial de dicho Estado.

Dicha Constitución, en su “**CAPÍTULO IV**”, denominado “**DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES**”, artículos 42, 43, 44, 47, 48, 49 y 50, establecía:

**“Artículo 42.- El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:**

**I.- Al Gobernador del Estado.**

**II.- A los Diputados al Congreso del mismo.**

**III.- Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.**

**IV.- A los Ayuntamientos.”**

**“Artículo 43.- Las iniciativas presentadas por el Ejecutivo del Estado, por el Tribunal Superior de Justicia, por los Ayuntamientos o las signadas por uno o más Diputados, pasarán desde luego a la comisión respectiva.”**

**“Artículo 44.- Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto de ley, necesita en votación nominal la aprobación de la mayoría absoluta de los Diputados integrantes de la legislatura; la sanción del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado.”**

**“Artículo 47.- Los Proyectos de Leyes o Decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien si no tuviera observaciones que hacer, los publicará inmediatamente. Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo Proyecto no devuelto al Congreso, con observaciones, dentro de diez días útiles.”**

**“Artículo 48.- Si al concluir el periodo de sesiones, el Ejecutivo manifestare tener que hacer observaciones a algún proyecto de ley o decreto, el Congreso prorrogará aquéllas por los días que fueren necesarios para ocuparse exclusivamente del asunto del que se trate. Si corriendo el término a que se refiere el artículo anterior, el Congreso clausurare sus sesiones, sin recibir manifestación alguna del Ejecutivo, la devolución del Proyecto de Ley o Decreto, con sus observaciones, se hará el primer día útil en que aquél esté reunido.”**

**“Artículo 49.- El Proyecto de Ley o Decreto observado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto por éste y deberá ser discutido de nuevo; y si fuese confirmado por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso, volverá al Ejecutivo para su publicación.”**

**“Artículo 50.- En la reforma, derogación, o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación.”**

Debe precisarse que en el Periódico Oficial del Estado de Morelos de uno de septiembre de dos mil, se adicionó la fracción V al artículo 42 de la Constitución de la entidad, para dar el derecho de presentar iniciativas de leyes o decretos a los ciudadanos morelenses, así como que se reformaron los numerales 43 y 44 de la propia Constitución, para quedar como sigue:

**“Artículo 43.- Las iniciativas presentadas por el Ejecutivo del Estado, por el Tribunal Superior de Justicia, por los Ayuntamientos o las signadas por uno o más diputados y por los ciudadanos, pasarán desde luego a la comisión respectiva del Congreso.”**

**“Artículo 44.- Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución.”**

De los preceptos transcritos, se advierte que, efectivamente, en la Constitución del Estado de Morelos, en su texto vigente cuando se llevó a cabo el proceso de creación de la Ley del Servicio Civil de la entidad, publicada el seis de septiembre de dos mil, se exigían las siguientes etapas en el proceso de formación de leyes:

- **Iniciativa:** que podía ser presentada por el Gobernador, los Diputados del Congreso y el Tribunal Superior de Justicia, en los asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia y los ayuntamientos.

Establecía el Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Morelos vigente cuando se publicó la Ley del Servicio Civil de la entidad<sup>37</sup>, en su artículo 57<sup>38</sup>, que las iniciativas serían recibidas en la Oficialía Mayor del Congreso, y debían presentarse por escrito y firmadas por su autor, exponiendo los fundamentos que las apoyaran, así como que con la iniciativa debía darse cuenta al Pleno y turnarse a la Comisión o Comisiones Unidas a las que por la naturaleza del asunto les correspondiera, las que debían dictaminarla.

- **Dictamen** por parte de la Comisión o Comisiones correspondientes del Congreso. Los artículos 42 a 47 del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Morelos, vigente cuando se llevó a cabo el proceso de creación de la normativa en que se contiene la disposición impugnada, regulaban el trámite relativo, estableciendo, en lo que interesa destacar, que las iniciativas de ley tendrían preferencia en el despacho de los asuntos de cada Comisión<sup>39</sup>, así como las reglas para la elaboración, examen, discusión y aprobación en lo general y en lo particular del dictamen<sup>40</sup> y, por último, que el dictamen se turnaría a la Mesa Directiva para someterlo a consideración del Pleno de la Cámara.<sup>41</sup>
- **Discusión, votación y aprobación** por el Pleno del Congreso. Disponían los numerales 62, 63 y 64<sup>42</sup> del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Morelos, vigente cuando se publicó la norma cuya invalidez se solicita, que en la discusión, debía darse lectura al dictamen y al voto particular, si lo hubiere; que el dictamen debía discutirse primero en lo general y luego en lo particular cada uno de los artículos reservados, para lo cual debía elaborarse una lista de los diputados que pidieran la palabra en contra y a favor, así como que al final de la discusión, el Presidente de la Cámara debía preguntar si el asunto estaba o no suficientemente discutido, sea para que se procediera a la votación o para que continuar la discusión y, por último, que el dictamen declarado suficientemente discutido en lo general, se votaría en tal sentido y de ser aprobado, se procedería a la discusión de los artículos reservados en lo particular y, en su momento, a su votación<sup>43</sup>, debiendo

<sup>37</sup> Reglamento Interior publicado el cuatro de noviembre de mil novecientos noventa y ocho en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

<sup>38</sup> Artículo 57.- Las iniciativas de ley serán recibidas en la Oficialía Mayor del Congreso, y deberán presentarse por escrito y firmadas por su autor, debiéndose exponer los fundamentos que la apoyen.-- Admitida por el Congreso alguna iniciativa y turnada a la comisión correspondiente, deberá ser dictaminada.-- La Oficialía Mayor llevará para su control un libro de registro y las identificará con folio consecutivo.-- De toda iniciativa de ley, se dará cuenta al Pleno y sin más trámite, el Presidente de la Mesa Directiva le dará el turno correspondiente a la comisión o comisiones unidas que por la naturaleza del asunto les compete.-- Si la iniciativa es presentada por algún Diputado, podrá hacerlo en forma directa ante el Pleno, previa su inscripción en el orden del día.

<sup>39</sup> Artículo 42.- Las iniciativas de ley, sin distinción de origen tendrán preferencia en el despacho de los asuntos de cada comisión.

<sup>40</sup> Artículo 43.- Para la formulación del proyecto de dictamen, se estará a lo siguiente:-- I.- La comisión encargada de formular el dictamen sobre una iniciativa, contará con un plazo máximo de treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que recibió la iniciativa de ley o decreto. El Pleno podrá acordar términos menores o mayores cuando así lo exijan las circunstancias;-- II.- Recibida la iniciativa, el secretario de la comisión deberá garantizar que cada integrante de la misma reciba copia dentro de un plazo que no excederá de 48 horas contadas a partir del turno ordenado por la Mesa Directiva de la Cámara;-- III.- Los Diputados integrantes de la comisión dispondrán de al menos 72 horas para el estudio de la iniciativa, salvo que por acuerdo del Pleno de la Cámara se haya calificado el asunto como de urgente resolución en cuyo caso el presidente de la comisión determinará lo conducente;-- IV.- Toda iniciativa, será analizada primero en lo general para determinar su procedencia o improcedencia. En caso de considerarse procedente, se elaborarán las consideraciones del dictamen en lo general y se procederá de igual forma para la elaboración del texto del dictamen en sentido negativo; V.- Cuando la comisión apruebe una iniciativa en lo general, se procederá a su discusión en lo particular, para lo cual el presidente de la comisión solicitará a los miembros de la misma señalar los Artículos que se reservan para su análisis en lo particular. Los artículos no reservados se considerarán aprobados sin mayor trámite; y-- VI.- Cada propuesta de modificación en lo particular deberá ser presentada por escrito para su análisis y discusión.

<sup>41</sup> Artículo 44.- Concluido el análisis en lo particular, la comisión encargada de la elaboración del proyecto de dictamen, expondrá los motivos y las razones que fundaron los cambios admitidos por la comisión, de estimarlo conveniente enviará una copia completa del proyecto de dictamen al Instituto de Investigaciones Legislativas, para obtener su opinión y éste deberá comunicar a la brevedad posible, las observaciones que tuviere. De no existir observaciones, o una vez recibidas éstas, la comisión turnará el proyecto de dictamen a la Mesa Directiva para someterlo a consideración del Pleno de la Cámara.

<sup>42</sup> Artículo 62.- Llegada la hora de la discusión, se leerá el dictamen de la comisión a cuyo examen se remitió la iniciativa y el voto particular, si lo hubiere.

Artículo 63.- Todo dictamen de ley se discutirá primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados.

Artículo 64.- El Secretario elaborará una lista de los Diputados que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan en pro, las cuales se leerán antes de comenzar la discusión.

<sup>43</sup> Artículo 76.- Cuando hubieran hablado todos los Diputados que puedan hacer uso de la palabra, el Presidente mandará preguntar si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a la votación; en el segundo continuará la discusión pero bastará que hablen uno en pro y otro en contra para que se pueda repetir la pregunta.

Artículo 77.- Declarado un proyecto de dictamen suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido y, si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos reservados en lo particular, en caso contrario se preguntará en votación económica si vuelve o no todo el proyecto a la comisión. Si la resolución fue afirmativa, volverá en efecto para que lo reforme, más si fuere negativa se tendrá por desechada.

Artículo 78.- Agotada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular se procederá a su votación respectiva.

ésta ser nominal y alcanzar la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura; regulándose en los artículos 82 y 83<sup>44</sup> la forma en que debían practicarse dichas votaciones.

- **Remisión al Ejecutivo** de la ley aprobada por el Congreso, tal como lo establece el numeral 47 de la Constitución Local antes transcrito.
- **Sanción del Ejecutivo**, esto es, la posibilidad de hacer o no observaciones a la ley aprobada por el Congreso, estableciendo el numeral 47 antes reproducido, que si el Ejecutivo no tenía observaciones que hacer, publicaría inmediatamente la ley o decreto, así como que se reputaría aprobado cuando no se devolviera al Congreso, con observaciones, dentro de los diez días útiles. Los numerales 48 y 49 precisaban lo relativo al proyecto de ley o decreto observado al concluir el periodo de sesiones del Congreso, así como el procedimiento a seguir cuando el referido proyecto de ley o decreto era observado por el Ejecutivo.
- **Promulgación, refrendo y publicación**, para lo cual importa destacar el contenido de los artículos 70, fracción XVII, y 76 de la Constitución del Estado de Morelos, en su texto vigente tanto cuando se realizaron los actos relativos a la promulgación y refrendo, como cuando se publicó la Ley del Servicio Civil de la entidad, esto es, el seis de septiembre de dos mil:

**“Artículo 70.- Son facultades del Gobernador del Estado:**

(...)

**XVII.- Promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como expedir los reglamentos autónomos necesarios para la buena marcha de los asuntos estatales.”**

**“Artículo 76.- Todos los Decretos, Reglamentos y Acuerdos del Gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el Secretario del Despacho encargado del Ramo a que el asunto corresponda. Las Leyes y Decretos Legislativos deberán ser firmados además por el Secretario de Gobierno.”**

Ahora bien, a fin de desvirtuar los vicios en el procedimiento legislativo que dio origen a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicada el seis de septiembre de dos mil, publicación que contiene el numeral 124, fracción II, que se impugna, el Congreso de la entidad, atendiendo además al requerimiento que se le formuló en los autos de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis<sup>45</sup> y treinta de enero de dos mil diecisiete<sup>46</sup>, para que exhibiera **“los antecedentes legislativos de la norma impugnada, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en que se hayan aprobado y en las que conste la votación de los integrantes de este órgano legislativo, así como los diarios de debates”**, presentó copias fotostáticas certificadas de diversos documentos que se refieren a reformas sufridas por la citada Ley del Servicio Civil, pero en relación con su publicación inicial en el Periódico Oficial de la entidad, anexó sólo: a) copia certificada del oficio de veintidós de agosto de dos mil, por el que el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso envió al Gobernador, para su publicación, el mencionado ordenamiento, en el que se advierte el sello de recibido de la Secretaría Particular del Gobernador del día uno de septiembre del año citado<sup>47</sup>; b) copia certificada del decreto promulgatorio del mismo ordenamiento<sup>48</sup>; y c) un audio de la sesión celebrada por el Congreso el veintidós de agosto de dos mil.<sup>49</sup>

En el referido audio se escucha, en lo que atañe al proceso legislativo de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, lo siguiente:

**“Secretario: Se va a proceder a proceder a pasar lista de los ciudadanos diputados (...) ¿Falta de pasar lista a algún diputado? Hay una asistencia de veinte diputados, hay quórum diputado presidente.”**

<sup>44</sup> Artículo 82.- La votación nominal se hará del modo siguiente:--- I.- Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente, se pondrá en pie y dirá en voz alta su nombre y apellidos si fuere necesario para distinguirlo de otro, señalando el sentido de su voto;--- II.- Un Secretario apuntará los que aprueben y otro los que desapruében en un formato para tal efecto; posteriormente un Secretario preguntará en alta voz si algún Diputado se abstiene;--- III.- Concluido este acto, uno de los mismos Secretarios preguntará dos veces en altavoz si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los Secretarios, el Vicepresidente y el Presidente;--- IV.- Los Secretarios harán enseguida el cómputo de los votos, después dirán el número total de votos en pro y en contra y darán a conocer el resultado; y--- V.- Se insertará en el semanario de los debates la lista de los Diputados que votaron a favor o en contra o que se abstuvieron.

Artículo 83.- Las votaciones serán nominales en los siguientes casos:

I.- Para aprobar algún proyecto de ley en lo general; y--- II.- Cuando se pregunte si se aprueba en lo particular cada uno de los artículos o alguna de sus fracciones o incisos.

<sup>45</sup> Foja 36 a 38 vuelta de autos.

<sup>46</sup> Fojas 135 y 136 de autos.

<sup>47</sup> Foja 2 del cuaderno de pruebas formados con las documentales enviadas por el Congreso del Estado de Morelos.

<sup>48</sup> Fojas 3 a 58 de dicho cuaderno de pruebas.

<sup>49</sup> Foja 1022 de dicho cuaderno de pruebas.

**Presidente:** Se abre la sesión siendo las trece horas del día veintidós de agosto de dos mil. Esta Presidencia da la más cordial de las bienvenidas a todos los asistentes, en especial a los señores diputados electos que se encuentran aquí presentes. Ruego a la Secretaría se sirva dar cuenta con el orden del día y registre la asistencia de los compañeros diputados que se presenten durante el desarrollo de la sesión. Asimismo, damos cuenta con la inasistencia justificada de los señores diputados (...)

**Secretario:** Congreso del Estado de Morelos, Cuadragésima Séptima Legislatura, Tercer Periodo Ordinario de Sesiones, correspondiente al Tercer Año de Ejercicio Constitucional. Orden del día: 1. Pase de lista de los diputados (...) 16. Segunda lectura, discusión y aprobación al dictamen emanado de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y Trabajo y Previsión Social inherente a la iniciativa de Ley de Servicio Civil para el Estado de Morelos (...) 19. Clausura de la sesión.

**Presidente:** Sírvase la Secretaría consultar a los señores diputados si en votación económica están de acuerdo con el orden del día.

**Secretario:** Por instrucciones de la Presidencia, se consulta a la Asamblea si están de acuerdo con la aprobación del orden del día: quienes estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie; quienes estén en contra; quienes se abstengan. Aprobada diputado Presidente por unanimidad de los presentes.

**Presidente:** Como resultado de la votación se aprueba el orden del día y en virtud del contenido del acta de la sesión anterior es del conocimiento (...)

**Presidente:** (...) Sírvase la Secretaría continuar con los puntos del orden del día.

**Secretario:** Se va a dar segunda lectura, discusión y votación al dictamen emanado de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social inherente a la iniciativa del Servicio (sic) Civil para el Estado de Morelos.

**Presidente:** Es sólo segunda lectura señor Secretario, sin discusión ni votación, sólo segunda lectura, adelante.

**Secretario:** Honorable Asamblea, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social nos fue turnada para su análisis y dictamen correspondiente la iniciativa de Ley del Servicio Civil para el Estado de Morelos presentada por el diputado Noé Suárez López a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, así como la iniciativa que adiciona un párrafo al artículo 39 de la Ley del Servicio Civil presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, del que se desprenden los siguientes elementos: Antecedentes: El malestar y la inquietud sociales y las causas que llevaron a la revolución y transformación política, social y económica que se inició en el año de mil novecientos diez, constituyen, sin lugar a dudas, una de las causas del Derecho del Trabajo en el país, circunstancia por la que nos limitaremos a enunciar su evolución en el México contemporáneo. (...) Dado en el Salón de Comisiones del Congreso del Estado a los veintidós días del año dos mil por la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación: diputada licenciada María del Rocío Carillo Pérez, rúbrica, Presidenta; diputado licenciado Juan Antonio Reynoso, Secretario, rúbrica; diputado licenciado Jairo Varillas Montiel, vocal, rúbrica; y por la Comisión de Trabajo y Previsión Social: diputado Noé Suárez López, Presidente, rúbrica; diputado René Coronel Landa, Secretario, rúbrica; diputado Pascual Rodríguez Cabrera, vocal, rúbrica.

**Presidente:** Una vez concluida la segunda lectura del presente dictamen, éste está a discusión en lo general, los señores diputados que deseen hacer uso de la palabra a favor o en contra pasen a inscribirse en la Secretaría.

**Secretario:** Diputado Presidente está inscrito para hacer uso de la palabra el ciudadano diputado Noé Suárez López a favor del dictamen.

**Presidente:** Para hablar a favor del dictamen tiene la palabra el diputado Noé Suárez.

Diputado Noé Suárez López: Gracias señor Presidente, Honorable Asamblea del Congreso del Estado, compañeras diputadas, compañeros diputados, en el último año del ejercicio legislativo la Presidencia de la Comisión del Trabajo y Previsión Social a mi cargo de la Cuadragésima Séptima Legislatura no podía dejar pendiente el examen y la discusión de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como la presentación del correspondiente proyecto de iniciativa de Ley del Servicio Civil del Estado, haber dejado de lado estos propósitos (...)

Secretario: Diputado Presidente, se ha inscrito para hacer uso de la palabra el ciudadano diputado Juan Antonio Reynoso Abundes.

Presidente: para hablar a favor del dictamen tiene el uso de la palabra el ciudadano diputado Juan Antonio Reynoso Abundes.

Secretario: Diputado Presidente se ha inscrito para hacer uso de la palabra la ciudadana diputada Érika Cortés Martínez, a favor también.

Diputado Juan Antonio Reynoso Abundes: Buenas tardes compañeros diputados, medios de comunicación y, desde luego, bienvenidos a este Congreso todos los trabajadores al servicio de los Poderes y de los Ayuntamientos que aquí están el día de hoy. Mi intervención es desde luego para hablar a favor (...)

Presidente: Se concede el uso de la palabra para hablar a favor del dictamen a la ciudadana diputada Érika Cortés.

Diputada Érika Cortés Martínez: Muchas gracias diputado Presidente, compañeros diputados, público que nos acompaña, bienvenidos a este recinto, para Acción Nacional es importante en este momento fijar posición (...)

Secretario: Se ha inscrito para hacer uso de la palabra la diputada Rocío Carrillo Pérez del Partido Revolucionario Institucional.

Presidente: Para hablar a favor del dictamen tiene el uso de la palabra la ciudadana diputada Rocío Carrillo Pérez.

Diputada Rocío Carrillo Pérez: Gracias señor Presidente, compañeros diputados, público que nos acompaña del interior del Estado y trabajadores del Gobierno de Morelos: Como Presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación trabajamos arduamente en relación con esta iniciativa (...)

Presidente: Si no hay otro diputado que desee hacer uso de la palabra, solicito ... perdón diputado... solicito a la Secretaría se sirva consultar a la Asamblea si se considera suficientemente discutido en lo general el presente dictamen.

Secretario: Por instrucciones de la Presidencia se consulta a la Asamblea si el asunto en cuestión está lo suficientemente discutido, quienes estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo poniéndose de pies; quienes estén en contra; quienes se abstengan. Suficientemente discutido diputado Presidente.

Presidente: Se instruye a la Secretaría para que en votación nominal consulte a la Asamblea si se aprueba en lo general el dictamen a que se refiere este punto del orden del día.

Secretario: Por instrucciones de la Presidencia, en votación nominal se consulta a la Asamblea si se aprueba en lo general el dictamen en cuestión. La votación nominal inicia por la ciudadana diputada (...)

Secretario: Ciudadano Presidente, el resultado de la votación es el siguiente: votaron a favor de la aprobación veintiséis diputados; votaron en contra cero diputados y se abstuvieron cero diputados.

Presidente: En virtud de la votación, se aprueba en lo general el dictamen emitido de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social inherente a la iniciativa de Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

Aplausos.

Presidente: Está a discusión en lo particular el dictamen materia de este punto del orden del día. Se suplica a los legisladores indiquen a la Secretaría el o los artículos que se reserven para su discusión.

**Presidente: En virtud del cómputo de las votaciones tanto en lo general como en lo particular, se aprueba el dictamen emanado de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social inherente a la iniciativa de Ley del Servicio Civil para el Estado de Morelos; en consecuencia, expídase la ley respectiva y remítase al titular del Poder Ejecutivo del Estado para los efectos constitucionales correspondientes. (...)**

Ahora bien, en relación con los vicios del procedimiento legislativo que imputa el municipio actor a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, se advierte lo siguiente:

Respecto a la iniciativa de la mencionada Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, afirma el demandante que no fue presentada al Pleno del Congreso por algún órgano facultado para ello, lo que resulta infundado pues del audio de la sesión celebrada por la Cuadragésima Séptima Legislatura el día veintidós de agosto de dos mil, es posible conocer que el diputado Noé Suárez López a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó una iniciativa, así como que el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó también una iniciativa para adicionar un párrafo al artículo 39 de anterior Ley del Servicio Civil de la entidad. Asimismo, del audio referido, se conoce que las iniciativas aludidas se turnaron para ser dictaminadas a las Comisiones de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social.

Al audio de la sesión celebrada por la Cuadragésima Séptima Legislatura del Estado de Morelos el veintidós de agosto de dos mil, debe otorgarse valor probatorio en términos de lo establecido por el artículo 31 de la Ley Reglamentaria de la Materia<sup>50</sup> en relación con los numerales 79, 93, fracción VII, 188, 197 y 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>51</sup>, de aplicación supletoria según lo previsto por el artículo 1<sup>52</sup> del primer ordenamiento legal citado.

Por tanto, está probado que tratándose de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, existieron dos iniciativas presentadas por órgano competente según lo previsto en el numeral 42, fracción II, de la Constitución de la entidad, en su texto vigente cuando se desarrolló el procedimiento legislativo que culminó con la publicación de dicho ordenamiento en el Periódico Oficial Local el seis de septiembre de dos mil, ya que dichas iniciativas provienen de diputados del Congreso. También está acreditado que las iniciativas fueron turnadas a las Comisiones de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social, de lo que es posible presumir conforme a los artículos 31 de la Ley Reglamentaria de la Materia, en relación con los numerales 93, fracción VIII<sup>53</sup>, 197 y 218<sup>54</sup> del Código Federal de Procedimiento Civiles, que una vez recibidas las iniciativas aludidas, se les dio el trámite que contemplaba el artículo 57 del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Morelos, en vigor en la fecha mencionada.

También es infundado lo sostenido por el demandante en torno a que no existió dictamen emanado de la Comisión de Trabajo o de Puntos Constitucionales, ya que está plenamente demostrado que el veintidós de agosto de dos mil, el Pleno del Congreso del Estado de Morelos discutió el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social, de lo que es posible presumir legalmente, en términos de los invocados numerales 31 de la Ley Reglamentaria de la Materia, en relación con los numerales 93, fracción VIII, 197 y 218 del Código Federal de Procedimiento Civiles, que al interior de dichas Comisiones se siguió el procedimiento que exigía la normativa vigente en la

<sup>50</sup> Artículo 31. Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

<sup>51</sup> Artículo 79.- Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos. (...)

Artículo 93.- La ley reconoce como medios de prueba: (...) VII.- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y (...)

Artículo 188.- Para acreditar hechos o circunstancias en relación con el negocio que se ventila, pueden las partes presentar fotografías, escritos o notas taquigráficas, y, en general, toda clase de elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

Artículo 197.- El tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria; a no ser que la ley fije las reglas para hacer esta valuación, observando, sin embargo, respecto de cada especie de prueba, lo dispuesto en este capítulo.

Artículo 217.- El valor de las pruebas fotográficas, taquigráficas y de otras cualesquiera aportadas por los descubrimientos de la ciencia, quedará al prudente arbitrio judicial. (...)

<sup>52</sup> Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

<sup>53</sup> Artículo 93.- La ley reconoce como medios de prueba: (...) VIII.- Las presunciones.

<sup>54</sup> Artículo 218.- Las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, tendrán pleno valor probatorio. Las demás presunciones legales tendrán el mismo valor, mientras no sean destruidas.-- El valor probatorio de las presunciones restantes queda al prudente arbitrio del tribunal.

fecha en que se elaboró el dictamen, máxime que es criterio definido de este Alto Tribunal<sup>55</sup> que una violación al procedimiento legislativo se traduce en infracción a la garantía de debido proceso y legalidad y provoca la invalidez de la norma emitida, cuando trastoca los atributos democráticos finales de la decisión, advirtiéndose en el caso concreto, que en la sesión plenaria del Congreso Local antes referida, después de la segunda lectura del dictamen elaborado por las mencionadas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social, se permitió la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad y, asimismo, se llevó a cabo una votación pública en la forma exigida por los numerales 62, 63, 64, 82 y 83 del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Morelos, en su texto vigente cuando se llevó a cabo.

De igual manera, es infundado lo señalado en la demanda en torno a que no se discutió el dictamen de la Ley del Servicio Social del Estado de Morelos, lo que quedó plenamente desvirtuado con el audio de la sesión efectuada el veintidós de agosto de dos mil en el Pleno del Congreso de la entidad, en la que, como ya se destacó, se dio segunda lectura al dictamen formulado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Trabajo y Previsión Social; se puso a discusión en lo general, permitiéndose el uso de la palabra a los diputados que se inscribieron para hablar en favor o en contra del dictamen; se consultó a la asamblea si el dictamen se encontraba suficientemente discutido en lo general y al ser afirmativo el resultado, se pasó a la votación nominal del dictamen en lo general, durante la cual cada diputado manifestó el sentido de su voto, habiéndose aprobado por unanimidad; después se pasó a la discusión en lo particular, permitiéndose a los diputados reservar artículos para su discusión, constando al inicio del acta de la sesión correspondiente, la asistencia y el quórum requerido para sesionar, todo ello en los términos requeridos por los artículos 62, 64, 76, 77, 82 y 83 del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Morelos vigente en la fecha de la sesión.

En dicha sesión, se observó también la fórmula de expedición de la Ley del Servicio Civil impugnada, ya que el Presidente declaró aprobado el dictamen relativo y, por tanto, ordenó expedir la ley y remitirla al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos para los efectos constitucionales correspondientes.

Este último punto se corrobora, además, con la copia fotostática certificada del oficio que obra en la foja dos del cuaderno de pruebas formado con las documentales aportadas por el Poder Legislativo del Estado de Morelos, por virtud del cual el Presidente de la Mesa Directiva envió al Gobernador, con fundamento en la fracción XVII del artículo 70 de la Constitución de la entidad, la Ley del Servicio Civil para su publicación, copia certificada a la que se otorga valor probatorio en atención a lo establecido por los numerales 31 de la Ley Reglamentaria de la Materia, en relación con los artículos 79, 93, fracción II<sup>56</sup>, 129<sup>57</sup>, 197 y 202<sup>58</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.

Por lo que toca a los actos del procedimiento legislativo a cargo del Gobernador del Estado de Morelos y de los Secretarios de Gobierno y del Trabajo, se advierte del sello que obra en el oficio referido en el párrafo precedente, que el mismo fue recibido en la Secretaría Particular del Gobernador el uno de septiembre de dos mil, por lo que si la Ley del Servicio Civil de la entidad aparece publicada en el Periódico Oficial del día seis de septiembre siguiente, se concluye, en atención a lo establecido por el numeral 47 de la Constitución Local, que el Gobernador no hizo uso de su derecho al veto, ya que expidió el decreto promulgatorio y se publicó antes de que transcurrieran los diez días a que se refiere dicho numeral.

<sup>55</sup> Tesis P. L/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXVII, Junio de 2008, página 717, registro 169437, que establece: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUEL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención."

<sup>56</sup> Artículo 93.- La ley reconoce como medios de prueba: (...)I.- Los documentos públicos; (...)

<sup>57</sup> Artículo 129.- Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones. (...)

<sup>58</sup> Artículo 202.- Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. (...)

La publicación del decreto promulgatorio de la Ley del Servicio Civil está acreditada plenamente con el Periódico Oficial de la entidad de seis de septiembre de dos mil, advirtiéndose en el transitorio primero de dicho ordenamiento, que éste iniciaría su vigencia **“al día siguiente de su publicación”**, por lo que es inexacto lo afirmado por el actor en torno a la promulgación, publicación y fecha de inicio del cuerpo legal en que se contiene la norma cuya invalidez solicita.

Por lo que se refiere al refrendo del decreto promulgatorio de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, se advierte de la publicación de este ordenamiento en el Periódico Oficial de seis de septiembre de dos mil, así como del ejemplar de dicho decreto promulgatorio que en copia fotostática certificada obra en las fojas 3 a 111 del cuaderno de pruebas formado con las documentales aportadas por el Poder Legislativo demandado, lo siguiente:

**“JORGE ARTURO GARCÍA RUBÍ, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DEL ESTADO DE MORELOS A SUS HABITANTES SABED.**

**Que el H. Congreso del Estado se ha servido enviarme para su promulgación, lo siguiente:**

**LA HONORABLE CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 40 FRACCIONES II Y XX DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS, Y**

**CONSIDERANDO (...)**

**Por lo anterior expuesto y fundado, esta Soberanía ha tenido a bien expedir la siguiente:**

**LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS (...)**

**Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado a los veintidós días del mes de agosto de dos mil.**

**ATENTAMENTE**

**(...)**

**Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.**

**Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo en la Ciudad de Cuernavaca, Capital del Estado de Morelos, el primer día del mes de septiembre de dos mil.**

**SUFRAGIO EFETIVO. NO REELECCIÓN.**

**GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS**

**JORGE ARTURO GARCÍA RUBÍ**

**SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO**

**VÍCTOR MANUEL SAUCEDO PERDOMO**

**RÚBRICAS.”**

Deriva de la anterior transcripción, que el decreto promulgatorio de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de seis de septiembre de dos mil, aparece suscrito por el Gobernador y por el Secretario General de Gobierno.

Ahora bien, con anterioridad se reprodujo el artículo 70, fracción XVII, de la Constitución del Estado de Morelos, en su texto vigente cuando se expidió el decreto promulgatorio y se publicó la Ley del Servicio Civil en que se contiene la norma cuya invalidez se solicita, en el que se otorga al Gobernador la facultad de **“Promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como expedir los reglamentos autónomos necesarios para la buena marcha de los asuntos estatales”**, así como el numeral 76 de dicha Constitución, que señala que **“Todos los Decretos, Reglamentos y Acuerdos del Gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el Secretario del Despacho encargado del Ramo a que el asunto corresponda. Las Leyes y Decretos Legislativos deberán ser firmados además por el Secretario de Gobierno.”**

Por su parte, los artículos 8 y 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, vigente cuando se publicó la Ley del Servicio Civil de la entidad, disponían:

**“ARTÍCULO 8o.- EL GOBERNADOR DEL ESTADO EXPEDIRÁ LOS REGLAMENTOS INTERIORES, DECRETOS, ACUERDOS ADMINISTRATIVOS, CIRCULARES Y DEMÁS DISPOSICIONES QUE TIENDAN A REGULAR EL FUNCIONAMIENTO DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

**ASIMISMO, AUTORIZARÁ A LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS LA EXPEDICIÓN DE LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTOS QUE CORRESPONDAN.”**

**“ARTÍCULO 9o.- LAS LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS Y DEMÁS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL QUE EXPIDA O PROMULGUE EL EJECUTIVO, PARA QUE SEAN OBLIGATORIAS DEBERÁN ESTAR REFRENDADAS POR EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, POR EL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA, EN SU CASO, Y POR EL SECRETARIO O SECRETARIOS A CUYA DEPENDENCIA COMPETA EL ASUNTO, DEBIENDO SER PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL ‘TIERRA Y LIBERTAD’.”**

Del artículo 70, fracción XVII, de la Constitución del Estado de Morelos, se advierte que el Gobernador del Estado tiene, entre otras facultades, promulgar las leyes y decretos que expida la Legislatura Estatal, y de conformidad con los numerales 76 de esa Constitución y 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad, en su texto vigente cuando se publicó la Ley del Servicio Civil del propio Estado de Morelos, los referidos decretos promulgatorios debían ser refrendados, para que fueran obligatorios, por el Secretario General de Gobierno, por el Procurador General de Justicia, en su caso, y por el Secretario o Secretarios a cuya dependencia competía el asunto.

No hay duda entonces, de que en la fecha en que se publicó la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en que se contiene la norma cuya invalidez se solicita en la demanda, los decretos mediante los cuales el Gobernador disponía la promulgación de leyes o decretos expedidos por la Legislatura, constituían actos de los comprendidos en el artículo 76 en cita y, por tanto, para su obligatoriedad debían cumplir con el requisito de validez relativo a la firma o refrendo del Secretario General de Gobierno, del Procurador General de Justicia, en su caso, y del Secretario o Secretarios a cuya dependencia correspondiera el asunto.

A diferencia del ámbito Federal, en el que el refrendo conforme al artículo 92 de la Constitución General de la República<sup>59</sup>, se instituye únicamente para los actos del Presidente de la República, como son reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, correspondiendo, por tanto, esa obligación al Secretario de Gobernación por ser el afectado con la orden de publicación, sin que deban firmarlos el Secretario o Secretarios de Estado a quienes corresponda la materia de la ley o decreto que se promulgue o publique, en el caso de la normativa vigente el mes de septiembre de dos mil en el Estado de Morelos, dicha obligación se extendía a las leyes o decretos expedidos por la Legislatura Estatal, en términos de los transcritos artículos 76 de la Constitución y 9 de la Ley Orgánica de la Administración, ambos ordenamientos locales.

Esta distinción es fundamental para identificar la materia del presente asunto, puesto que la Constitución Federal no exige que las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión sean refrendados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, sino únicamente los decretos mediante los cuales, el Presidente de la República ordena la publicación de la ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión.

En ese supuesto, esta Suprema Corte ha concluido que la referencia al Secretario de Estado a que el asunto corresponda que hace el artículo 92 de la Constitución Federal, debe entenderse al Secretario de Gobernación, pues es él quien resulta afectado por la orden de publicación, sin que deba exigirse, la firma del Secretario o Secretarios de Estado a quienes corresponda la materia de la ley o decreto que se promulgue o publique, pues esa interpretación rebasa la disposición constitucional, que instituye el refrendo sólo para los actos del presidente de la República ahí detallados.<sup>60</sup>

Pero como ya se destacó, a diferencia del ámbito federal, el refrendo que exige el artículo 76 de la Constitución del Estado de Morelos, vigente cuando se publicó la Ley del Servicio Civil de la entidad, con respecto a leyes y decretos expedidos por la Legislatura Estatal promulgados por el Gobernador, se exige tanto al Secretario General de Gobierno como al Secretario del Ramo de la materia sustantiva de la ley o decreto aprobado por el Congreso Estatal, lo que se hace evidente porque esa disposición se refiere primero a todos los decretos, reglamentos y acuerdos del Gobernador, para los que exige la firma del Secretario del Despacho encargado del Ramo a que el asunto corresponda, para después precisar que las leyes y decretos legislativos deben estar firmados además por el Secretario de Gobierno.

<sup>59</sup> “Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

<sup>60</sup> Así se advierte de la tesis P.3, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Pleno, Tomo I, Primera Parte-1, Enero-Junio de 1988, página 160, registro 206091, de rubro: “REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS. CORRESPONDE ÚNICAMENTE AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN EL DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.”

Lo anterior, claramente se establecía en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública vigente en esa época, al señalar que los decretos que expediera o promulgara el Ejecutivo, para que fueran obligatorios, requerían del refrendo del Secretario General de Gobierno, del Procurador General de Justicia, en su caso, y del Secretario o Secretarios a cuya dependencia competía el asunto.

Tal situación se conservó en el Estado de Morelos hasta la reforma que sufrió el artículo 76 de la Constitución de la entidad mediante publicación efectuada en el Periódico Oficial de veinte de julio de dos mil cinco, en que expresamente se dispuso que **“El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el Secretario de Gobierno.”**

A pesar de que en la fecha en que se publicó la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, a saber, el seis de septiembre de dos mil, para su obligatoriedad, las leyes y decretos que expediera la Legislatura Estatal, que promulgara el Gobernador, requerían no sólo del refrendo del Secretario de Gobierno sino además la del Secretario o Secretarios a cuya dependencia competía el asunto, en el caso, el decreto promulgatorio de dicho ordenamiento legal sólo aparece refrendado por el Secretario General de Gobierno mas no por el Secretario de Desarrollo Económico, que en esa fecha tenía a su cargo la materia de trabajo y previsión social.

En efecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, publicada el dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, que inicialmente encargó al Secretario General de Gobierno<sup>61</sup> la materia de trabajo y previsión social, fue reformada por decreto publicado el siete de febrero de mil novecientos noventa y seis, mediante el cual se derogó la fracción XXI del artículo 27, en donde se contenía la referida materia como atribución del Secretario General de Gobierno, para darle dicha atribución al Secretario de Desarrollo Económico, específicamente en la fracción XIII del artículo 29, en los términos siguientes:

**“ARTÍCULO 29.- A LA SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO LE CORRESPONDE EL DESPACHO DE LOS SIGUIENTES ASUNTOS:**

(...)

**XIII.- FORMULAR, REGULAR Y CONDUCIR LA POLÍTICA EN MATERIA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. (...).”**

Hasta que se publicó una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, en el Periódico Oficial de veintinueve de septiembre de dos mil, esto es, con posterioridad a la expedición del decreto promulgatorio de la Ley del Servicio Civil de la entidad y de su publicación, nuevamente se dejó en el ámbito de atribuciones de la Secretaría de Gobierno la materia de trabajo y previsión social conforme a los numerales 26, fracción XXVII, y 37 de la mencionada Ley Orgánica.<sup>62</sup>

En consecuencia, si el decreto promulgatorio de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos sólo aparece suscrito por el Gobernador de la entidad y por el Secretario General de Gobierno, no obstante que los artículos 76 de la Constitución y 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambas del Estado de Morelos, exigían en la fecha de expedición de dicho decreto promulgatorio y de su publicación en el Periódico Oficial de seis de septiembre de dos mil, del refrendo no sólo del Secretario General de Gobierno sino también la del Secretario encargado del Ramo, que en el caso lo era en ese entonces el Secretario de Desarrollo Económico, se concluye que no se cumple el requisito de validez exigido por esas disposiciones para que resulte obligatoria la mencionada Ley del Servicio Civil.

**SÉPTIMO. Decisión.** Al haber determinado este Tribunal Pleno que en el procedimiento legislativo que dio vida a la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, no se dio cumplimiento al requisito de validez exigido por los artículos 76 de la Constitución y 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambos ordenamientos locales vigentes en la fecha de expedición del decreto promulgatorio y de su publicación en el Periódico Oficial de seis de septiembre de dos mil, consistente en el refrendo del Secretario encargado del Ramo, que en el caso lo era en ese entonces el Secretario de Desarrollo Económico, se impone declarar la invalidez del mencionado artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, resultando, por tanto, innecesario el análisis del resto de los conceptos de invalidez, según se explica en la jurisprudencia P./J. 100/99<sup>63</sup>, que señala:

<sup>61</sup> Artículo 27.- A la secretaría general de gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la constitución política del estado, el despacho de los siguientes asuntos: (...) xxi.- formular, regular y conducir la política en materia de trabajo y previsión social; (...)

<sup>62</sup> Artículo 26.- A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, el despacho de los siguientes asuntos: (...) XXVII. Conducir la política laboral de los diversos sectores sociales y productivos en la entidad, así como ejercer facultades de designación y coordinación de los organismos de justicia laboral; (...)

Artículo 37.- Para orientar, regular y establecer los lineamientos de política laboral en el Estado, habrá una Dirección del Trabajo y Previsión Social, dependiente de la Secretaría de Gobierno; dependencia que además se encargará de vigilar el cumplimiento de la normatividad de la materia respecto de la capacitación y previsión social de los trabajadores.

<sup>63</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo X, Septiembre de 1999, página 705, registro 193258.

**“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.”**

La declaratoria de invalidez se hace extensiva a los actos de aplicación del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, a saber, la determinación efectuada en la sesión celebrada por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje el catorce de septiembre de dos mil dieciséis, en el sentido de estimar procedente la imposición de la medida de apremio consistente en la destitución de la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Temoac, Morelos, así como el oficio TECyA/008744/2016 del día veintinueve del mismo mes y año, por el que se le comunica la referida determinación de destitución dentro del expediente del juicio laboral 01/529/06.

**OCTAVO. Efectos.** Conforme a los artículos 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la Materia<sup>64</sup>, que obliga a este Tribunal Pleno a determinar los alcances y efectos de la declaratoria de invalidez, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia, y 42<sup>65</sup> del mismo ordenamiento legal, en concordancia con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal<sup>66</sup>, se precisa que la declaratoria de invalidez decretada en esta ejecutoria tiene efectos exclusivamente entre las partes, toda vez que en el presente caso fue el Municipio de Temoac, Morelos, el que demandó a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como a los Secretarios de Gobierno y del Trabajo de esa entidad, la invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, por lo que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de dicho Estado estará impedido de aplicar el citado numeral 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil al Municipio de Temoac, Morelos.

La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos, por lo que la disposición general declarada inválida ya no podrá aplicarse a partir de entonces al municipio actor.

En atención a lo previsto en el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de la Materia<sup>67</sup>, esta ejecutoria deberá publicarse en el Semanario Judicial de la Federación, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

**SEGUNDO.** No se reconoce legitimación pasiva a la Secretaría General del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.

**TERCERO.** Se declara la invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como de la determinación efectuada en la sesión celebrada por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje el catorce de septiembre de dos mil dieciséis, en el sentido de estimar procedente la imposición de la medida de apremio consistente en la destitución de la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Temoac, Morelos, y del oficio TECyA/008744/2016 del día veintinueve del mismo mes y año,

<sup>64</sup> Artículo 41. Las sentencias deberán contener: (...) IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; (...)

<sup>65</sup> Artículo 42. 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) de la fracción I del artículo 105 constitucional, 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 aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.--- En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

<sup>66</sup> Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...) Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere 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.

<sup>67</sup> Artículo 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen. Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

por el que se le comunica la referida determinación de destitución dentro del expediente del juicio laboral 01/529/06, en los términos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria. La declaratoria de invalidez tendrá efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta resolución al Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos.

**CUARTO.** Publíquese esta ejecutoria en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos y en el Semanario Judicial de la Federación.

Notifíquese y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

**En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa y a las causales de improcedencia.

**En relación con el punto resolutive segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a la legitimación pasiva.

**En relación con el punto resolutive tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos sexto y séptimo relativos, respectivamente, al análisis del procedimiento legislativo y a la decisión, consistentes en declarar la invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como de la determinación efectuada en la sesión celebrada por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje el catorce de septiembre de dos mil dieciséis, en el sentido de estimar procedente la imposición de la medida de apremio consistente en la destitución de la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Temoac, Morelos, y del oficio TECyA/008744/2016 del día veintinueve del mismo mes y año, por el que se le comunica la referida determinación de destitución dentro del expediente del juicio laboral 01/529/06. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos.

**En relación con el punto resolutive cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión de tres de julio de dos mil dieciocho por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

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

Presidente, Ministro **Luis María Aguilar Morales.**- Rúbrica.- Ponente, Ministro **Alberto Pérez Dayán.**- Rúbrica.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.**- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia del tres de julio de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 173/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México, a trece de septiembre de dos mil dieciocho.- Conste.- Rúbrica.