

**TERCERA SECCION**  
**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 121/2017, así como el Voto Concurrente formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas.

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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 121/2017**

**ACTOR: MUNICIPIO DE CUERNAVACA DEL ESTADO DE MORELOS**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**

**SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO**

**RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA**

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** por el que se emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 121/2017 promovida por el Municipio de Cuernavaca del Estado de Morelos, por conducto de Cuauhtémoc Blanco Bravo y Denise Arismendi Villegas, quienes se ostentaron como presidente y síndica municipales, respectivamente, en la que demandaron la invalidez de los siguientes actos emitidos por los poderes legislativo y ejecutivo de la entidad:<sup>1</sup>

- a) La aplicación y contenido del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en particular lo relativo a la destitución del Presidente Municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, derivado de la ejecución de un laudo emitido por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de la entidad.
- b) El acuerdo dictado por el Presidente Ejecutor del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de cuatro de julio de dos mil dieciséis (sic)<sup>2</sup>, emitido con base en el citado artículo 124, fracción II, a través del cual se cita a sesión extraordinaria de pleno para efecto de destituir al Presidente Municipal de Cuernavaca, Morelos.

**I. ANTECEDENTES**

1. En la demanda de controversia constitucional se señalan como antecedentes que mediante acuerdo del Presidente Ejecutor del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de cuatro de julio de dos mil dieciséis (sic), con fundamento en el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, se citó a sesión extraordinaria de pleno para efecto de destituir al Presidente Municipal de Cuernavaca, Morelos, en virtud de que no se ha dado cumplimiento al laudo emitido por dicha autoridad laboral; y que los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales, al emitir la citada ley dejaron de advertir el contenido del artículo 115 de la Constitución Federal, ya que establece un procedimiento específico para la revocación de mandato o suspensión de alguno de los miembros del ayuntamiento que contempla los derechos de audiencia y de ofrecimiento de pruebas y es una facultad de las legislaturas locales.
2. **Conceptos de invalidez.** En su oficio de demanda, el municipio actor señaló como conceptos de invalidez, en síntesis, los siguientes:
3. **ÚNICO CONCEPTO DE INVALIDEZ. Se aduce violación al artículo 115 de la Constitución Federal.** El artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos viola el artículo 115 de la Constitución Federal, porque establece como medida de apremio del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos la destitución del funcionario que no cumpla con sus resoluciones, lo que afecta la integración del municipio y de sus funciones, puesto que el artículo constitucional prevé la suspensión o revocación de mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento únicamente por causa grave prevista en la ley local y por la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes Congreso local.
4. Agrega que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos carece de facultades para destituir de su cargo a un servidor público de elección popular, ya que la facultad de suspender o revocar, conforme al artículo 115 constitucional, corresponde en exclusiva al Congreso local.
5. En consecuencia el acuerdo impugnado es violatorio del artículo 115 constitucional porque el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje local carece de facultades para destituir a un funcionario público.

<sup>1</sup> Por oficio presentado el 6 de abril de 2017 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

<sup>2</sup> Cabe señalar que mas adelante se precisa que el acuerdo impugnado es de 22 de marzo de 2017.

6. Añade que con la medida de apremio prevista en el artículo impugnado, se invaden las facultades municipales. El Poder Ejecutivo local vulnera la autonomía del municipio y menoscaba sus facultades municipales, ya que dicho poder es auxiliado por la Secretaría del Trabajo en coordinación del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, las cuales forman parte del citado poder, y éstas dependen de aquél, por lo que no es posible que se faculte a ese tribunal para destituir a algún miembro del ayuntamiento por incumplimiento a un laudo laboral ya que dichas facultades van más allá de la competencia de atribuciones concedidas a los órganos desconcentrados como es el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado.
7. Finalmente, el artículo 41 de la Constitución local establece la forma y los requisitos para revocar el mandato de un funcionario municipal electo por votación popular. Se establece que la destitución podrá ser a través de un acuerdo de dos terceras partes de los miembros del Congreso, a petición del gobernador o cuando menos por el cincuenta por ciento más uno de los diputados del Congreso, por lo que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado y su presidente carecen de facultades para destituir al presidente municipal de Cuernavaca, Morelos.
8. **Artículo constitucional señalado como violado.** El municipio actor señaló como violado el artículo 115 de la Constitución Federal.

## II. TRÁMITE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

9. **Admisión y trámite.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y lo turnó al Ministro José Ramón Cossío Díaz para que fungiera como instructor, de acuerdo con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal<sup>3</sup>.
10. El ministro instructor, previo desahogo de requerimiento<sup>4</sup>, admitió la demanda de controversia constitucional en auto de quince de mayo de dos mil diecisiete y tuvo por presentada únicamente a la síndica del municipio actor, ya que a ella corresponde la representación del municipio; y como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, emplazándolas para que formularan su contestación; finalmente, dio vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera<sup>5</sup>.
11. **Contestación a la demanda.** El Secretario de Gobierno y el Poder Ejecutivo de la entidad al rendir sus contestaciones de demanda señalaron, en el ámbito de sus competencias, coincidentemente en síntesis lo siguiente:
  - a) El municipio carece de interés legítimo puesto que el secretario de gobierno no ha afectado su ámbito competencial, por lo que carece del derecho a demandar la invalidez de los actos impugnados del secretario de gobierno. En relación a lo anterior, se actualiza la falta de legitimación pasiva del secretario de gobierno porque no ha realizado acto alguno que constituya una invasión o afectación al municipio, ya que no tiene el derecho a obtener la pretensión que demanda respecto del Poder Ejecutivo del Estado, porque los actos del cual emanan sus pretensiones no son propios del ejercicio de las facultades y atribuciones ejercidas de manera directa por el secretario de gobierno.
  - b) Es improcedente la controversia constitucional contra resoluciones jurisdiccionales como lo es la determinación del Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje en el que ordena la destitución del presidente municipal por no cumplir el laudo derivado del expediente laboral 01/391/13 y no existen elementos que permitan suponer una invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado. Máxime cuando el municipio actor ha promovido juicios de amparo contra la orden de destitución del presidente municipal. Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis 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".

<sup>3</sup> Por acuerdo de 6 de abril de 2017. Foja 18 del expediente.

<sup>4</sup> En auto de 7 de abril de 2017, el ministro instructor requirió al municipio actor para que precisara el acuerdo impugnado, remitiera copia de éste, la notificación del mismo y señalara por cuál de los supuestos a que se refiere el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia impugnaba el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil de Morelos. Por escrito de 11 de mayo de 2017 presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, se desahogó el requerimiento anterior, en el sentido de que el acuerdo impugnado es de fecha 22 de marzo de 2017, acompañó copia simple de dicho acuerdo y que éste le fue notificado el 3 de abril de 2017, anexando copia simple de la notificación correspondiente.

<sup>5</sup> Páginas 39 a 41 del expediente principal.

- c) Existen tres juicios de amparo promovidos por el municipio actor en contra de la aplicación del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado.
- d) El municipio actor no formuló conceptos de invalidez respecto de la promulgación y publicación de la norma impugnada.
- e) El artículo impugnado no vulnera el artículo 115 de la Constitución Federal. La separación del cargo del presidente municipal de Cuernavaca del Estado de Morelos, ordenada por el Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, no afecta la integración y ejercicio de funciones del ayuntamiento, ya que debe tomarse en cuenta que para ello son designados los funcionarios suplentes para que cuando sea necesario se sustituya al servidor público electo, como en el caso del presidente municipal su suplente asuma el cargo y garantice la continuidad del ejercicio de las facultades y atribuciones con las que contaba el titular y siga al cargo de la administración pública. Por lo tanto, no se ve afectado el ejercicio de las funciones que desarrollan los servidores públicos que conforman el ayuntamiento.
- f) De los artículos 123 y 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado se advierte la facultad del tribunal laboral para hacer efectivos los apercibimientos consistentes en multa de hasta quince salarios mínimos y la destitución de los funcionarios que se nieguen a cumplir las resoluciones emitidas por dicha autoridad, por lo tanto, su proceder es apegado a la legalidad.
- g) El artículo 41, fracción XXXIX, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establece que el presidente municipal tiene la obligación de cumplir en tiempo los laudos que dicte el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado, por ello, de no cumplirlos es a quien debe aplicársele las medidas de apremio contenidas en el artículo 124 de la citada ley.
- h) El tribunal laboral actúa bajo el artículo 17 de la Constitución Federal que fija la garantía de la tutela jurisdiccional y acoge el principio de ejecutoriedad de las sentencias.
- i) Los órganos jurisdiccionales, al igual que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para lograr el cumplimiento de sus determinaciones cuentan con amplias facultades de aplicar los diversos medios de apremio que la ley prevea, incluso de llegar al extremo de decretar la separación del cargo de las autoridades responsables o vinculadas a acatar sus determinaciones.
- j) La Ley del Servicio Civil no distingue la manera en que fueron designadas las autoridades a quienes se les aplicará la sanción, sino que existe la obligación para todas las autoridades de acatar las resoluciones dictadas en los laudos. No es dable considerar que el incumplimiento de una orden de pago derivado de un laudo no pueda ser atendida por el presidente municipal porque su nombramiento emana de una contienda electoral, siendo que el artículo 17 constitucional garantiza la tutela jurisdiccional y toma como principio fundamental la figura de la ejecutoriedad de las sentencias.
- k) El juicio político y el procedimiento para suspender o revocar el mandato, son una cuestión distinta a la aplicación de la medida de apremio por el incumplimiento a la obligación de naturaleza jurisdiccional, por lo que es equivocada la postura del municipio actor. Además lo reclamado por el municipio actor son cuestiones de legalidad dentro de un juicio laboral y no aspectos de inconstitucionalidad.
- l) Si bien el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje es un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo del Poder Ejecutivo del Estado, dicho poder no puede influir en la función jurisdiccional porque cuenta con autonomía jurisdiccional plena para ejercer sus funciones y dictar sus resoluciones. Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis de rubro: "JUNTAS Y TRIBUNALES LABORALES. NO TIENEN SUPERIOR JERÁRQUICO PARA EFECTOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO".
- m) El Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje ejerce funciones equiparables a las del poder judicial, por lo que cuenta con amplias facultades para aplicar los diversos medios de apremio que la ley prevea, incluso llegar al extremo de decretar la separación del cargo de las autoridades responsables o vinculadas a acatar sus determinaciones, que incurran en un incumplimiento manifiesto, a fin de lograr el cumplimiento de sus determinaciones, tal y como acontece con los órganos del Poder Judicial de la Federación, en los casos del cumplimiento de las ejecutorias de amparo. Incluso, diversos ordenamientos reglamentarios de la Secretaría del Trabajo y del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado prevén que el tribunal laboral cuenta con plena autonomía jurisdiccional y que la imposición de las medidas de apremio tienen como finalidad asegurar que las resoluciones sean cumplidas.

12. **Contestación del Poder Legislativo del Estado.** Este poder al rendir su contestación de demanda señaló, en síntesis, lo siguiente:
- a) Es cierto que aprobó la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos que contiene el artículo 124.
  - b) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, porque el municipio no cuenta con interés legítimo, ya que no resiente una afectación en su esfera de atribuciones, pues de conformidad con el artículo 40, fracción II, de la Constitución local es facultad del Poder Legislativo local expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración interior del Estado, por lo que no se invade el ámbito competencial del municipio, ni su autonomía, y debe sobreseerse en la controversia constitucional.
  - c) No se viola el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Federal porque la facultad coactiva de la autoridad administrativa para hacer cumplir sus determinaciones puede emitirse sin necesidad de sujetarse a la garantía de audiencia previa, ya que debe prevalecer el orden público por encima de los particulares a ser escuchados, máxime cuando éstos pueden promover los recursos que estimen pertinentes en los que ofrezcan los elementos de convicción que desvirtúen lo que se les impute. Cita en apoyo a sus argumentaciones la tesis de rubro: "AUDIENCIA. GARANTÍA DE, EN MATERIA IMPOSITIVA. NO ES NECESARIO QUE SEA PREVIA".
  - d) No se afecta al municipio como tal, sino solo al integrante destituido como consecuencia de una sanción y no como una consideración del tribunal laboral de que sea indigno de ejercer el cargo de presidente municipal. La sanción permanece en él y no afecta al municipio.
  - e) La Legislatura local al emitir el artículo impugnado se ha limitado a cumplir con un mandato constitucional y cuenta con facultades para emitir leyes que rijan las relaciones laborales entre los poderes del Estado y los municipios con sus trabajadores.
13. **Opinión del Procurador General de la República.** Este funcionario no rindió opinión.
14. **Audiencia.** Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución<sup>6</sup>.

### III. COMPETENCIA.

15. 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 y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Cuernavaca, del Estado de Morelos y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el Secretario de Gobierno de la entidad.

### IV. PRECISIÓN DE LOS ACTOS Y LAS NORMAS IMPUGNADAS

16. Este Tribunal Pleno considera necesario precisar el acto impugnado, porque conviene recordar que en el escrito de demanda, el municipio actor señaló como impugnado el auto de "cuatro de julio de dos mil dieciséis" y el ministro instructor por auto de siete de abril de dos mil diecisiete requirió al municipio actor -antes de admitir la demanda de controversia constitucional-, para que, entre otras cosas, precisara la fecha del acuerdo impugnado.
17. Al respecto, el municipio actor desahogó dicho requerimiento en el sentido de que el acuerdo impugnado es de fecha veintidós de marzo de dos mil diecisiete<sup>7</sup> y que éste le fue notificado el tres de abril del mismo año<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> La audiencia se celebró el 11 de septiembre de 2017.

<sup>7</sup> Cabe señalar que a fojas 482 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos obra una copia certificada del acuerdo impugnado de 22 de marzo de 2017.

<sup>8</sup> En las páginas 488 a 493 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Ejecutivo del Estado obran las razones actuariales de las que se advierte la notificación del acuerdo impugnado.

18. En este sentido, de la lectura integral del oficio de demanda y sus anexos, se advierte que el municipio actor impugna **el acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecisiete** por el que el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos ordena destituir al presidente municipal de Cuernavaca del Estado de Morelos por no haber dado cumplimiento al laudo laboral de ocho de septiembre de dos mil catorce, dictado en el expediente 01/391/13 del índice del citado tribunal laboral.
19. Asimismo, impugna el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos justamente con motivo de su aplicación en el acuerdo impugnado.
20. En el siguiente apartado se analizará la oportunidad de los actos impugnados.

#### V. OPORTUNIDAD

21. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia establece en sus fracciones I y II el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos o normas generales, el que se computará de la siguiente forma:<sup>9</sup>
22. Tratándose de actos:
  - a. A partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;
  - b. A partir del día siguiente al en que el actor haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución;
  - c. A partir del día siguiente al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.
23. En el caso de normas generales<sup>10</sup>:
  - d. A partir del día siguiente a la fecha de su publicación;
  - e. A partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.
24. En primer lugar deberá analizarse la oportunidad de la demanda respecto del acuerdo dictado por el Presidente Ejecutor del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de veintidós de marzo de dos mil diecisiete, ya que éste fue señalado como el primer acto de aplicación de la norma impugnada. En este sentido, el cómputo debe realizarse tomando en cuenta el día en que el municipio actor se ostentó sabedor del mismo, esto es, el tres de abril de dos mil diecisiete, fecha que le fue notificado este acuerdo<sup>11</sup>.
25. Tomando esa fecha como referente, se concluye que la demanda se interpuso de manera oportuna respecto del citado acuerdo, ya que el plazo de treinta días previsto en la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia culminó el veintidós de mayo del mismo año<sup>12</sup>, siendo que la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el seis de abril de dos mil diecisiete, tal como se advierte del reverso de la hoja once del expediente, por lo que se encuentra dentro del plazo legal referido.
26. Ahora, el municipio actor impugna el artículo 124, fracción II de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos que señala en su escrito de demanda con motivo de su primer acto de aplicación consistente en el acuerdo impugnado, por lo que, es conveniente tener presente el criterio del Tribunal Pleno en el sentido de que un acto constituye la aplicación de una norma general, siempre y cuando tenga su fundamento en la misma, es decir, cuando en él se haga mención expresa de ésta como su

<sup>9</sup> "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

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

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

<sup>10</sup> Al respecto, puede consultarse la tesis P./J. 65/2009 aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXX, julio de 2009, página 1535, de rubro "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERÁ ANALIZARSE SI LA IMPUGNACIÓN DE AQUÉLLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACIÓN O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN."

<sup>11</sup> Páginas 488 a 493 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Ejecutivo del Estado obran las razones actuariales de las que se advierte que la notificación del acuerdo impugnado se le practicó al municipio actor el 3 de abril de 2017.

<sup>12</sup> Se descuentan del cómputo los días 8, 9, 15, 16, 22, 23, 29, 30 de abril, 6, 7, 13, 14, 20 y 21 de mayo por ser sábados y domingos, así como el 12, 13 y 14 de abril, 1º y 5 de mayo, todos de 2017, por haber sido inhábiles conforme a lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como lo acordado en sesión privada de 28 de marzo de 2017 de este Alto Tribunal y el Acuerdo General Plenario 18/2013.

fundamento o se haga una referencia expresa a ella en algún sentido y, además, que en dicha norma se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación, de tal forma que a través de este último se materialice el presupuesto normativo que contiene la disposición general (aplicación expresa o directa); o bien, cuando aunque en dicho acto no se haya citado expresamente la norma general, en ésta se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o se contiene en el acto señalado como el de su aplicación, en la forma señalada (aplicación implícita o indirecta)<sup>13</sup>.

27. En este sentido debe analizarse si en el caso, el acto impugnado, efectivamente se trata del primer acto de aplicación, pues de lo contrario el cómputo de la oportunidad debe hacerse a partir de la publicación de las normas generales impugnadas.
28. Este Tribunal Pleno advierte que en el acuerdo impugnado se aplicó el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, tal como se advierte de su propio contenido, y no se advierte que existan actos de aplicación anteriores. El acuerdo impugnado en las partes que interesa señala lo siguiente:

“Vistos para resolver, este H. Tribunal procede a pronunciarse respecto de la aplicación de la sanción prevista en el **artículo 124 fracción II de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos**, misma con la que se apercibió al PRESIDENTE del Ayuntamiento demandado, mediante acuerdo de fechas dieciocho de enero y cinco de julio ambos del año dos mil dieciséis, por lo que a continuación se ordena realizar la certificación correspondiente:

(...)

#### RESUELVE:

ÚNICO. EN ATENCIÓN A LOS CONSIDERANDOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO POR UNANIMIDAD DE VOTOS, SE DECLARA PROCEDENTE LA APLICACIÓN DE LA SANCIÓN DECRETADA MEDIANTE ACUERDO DE FECHA QUINCE DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DIECISÉIS, DICTADO EN LOS AUTOS DEL EXPEDIENTE AL RUBRO CITADO, ANTE LA CONTUMACIA EN QUE HA INCURRIDO LA PARTE DEMANDADA, ESTO ES:

SE DECRETA LA DESTITUCIÓN DEL CARGO DE PRESIDENTE DEL AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CUERNAVACA, MORELOS, EN VIRTUD DE NO HABER DADO CUMPLIMIENTO AL REQUERIMIENTO REALIZADO POR ESTA AUTORIDAD, POR LO QUE SE ORDENA GIRAR OFICIOS AL PRESIDENTE E INTEGRANTES DEL CABILDO, PARA QUE DE MANERA INMEDIATA HAGAN EFECTIVA LA SEPARACIÓN DEL CARGO DECLARADA Y LO INFORMEN A ESTE TRIBUNAL.

(...)”.

29. En estas condiciones, debe tenerse como oportuna la impugnación que se hace del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, al tratarse del primer acto de aplicación y al haberse impugnado el acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecisiete dentro del plazo de treinta días para la promoción de la presente controversia constitucional.

#### VI. LEGITIMACIÓN ACTIVA

30. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional<sup>14</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.

<sup>13</sup> Este criterio de aplicación expresa e implícita de normas generales se ha sostenido por el Tribunal Pleno en diversos precedentes, entre ellos la controversia constitucional 80/2013, fallada el 20 de mayo de 2014, por unanimidad de 9 votos de los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Los ministros José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández no asistieron, el primero por gozar de su período vacacional, en virtud de que integró la Comisión de Receso relativa al Segundo Periodo de Sesiones de dos mil trece, y el segundo previo aviso a la Presidencia. Incluso esta Primera Sala ha utilizado la misma metodología de análisis, por ejemplo al resolver el recurso de reclamación 1/2017-CA, fallado el 19 de abril de 2017, por mayoría de 4 votos de los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo (ponente), Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea. En contra la ministra Piña Hernández.

<sup>14</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 los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

31. En el presente asunto, el actor es el Municipio de Cuernavaca del Estado de Morelos, y en su representación, suscribieron la demanda Cuauhtémoc Blanco Bravo<sup>15</sup> y Denise Arismendi Villegas, ostentándose como presidente municipal y síndica, respectivamente, cargos que acreditaron con la copia certificada de la constancia de mayoría de la elección de ayuntamiento del municipio actor, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana el veintiuno de junio de dos mil dieciséis<sup>16</sup>. Documentales de las que se constata que los promoventes cuentan con los cargos que ostentan.
32. Cabe recordar que en auto de quince de mayo de dos mil diecisiete, el ministro instructor sólo reconoció representación a la síndica del municipio actor y no así al presidente municipal por considerar que conforme a la normativa legal aplicable, la representación del municipio recae únicamente en los síndicos. Este auto no fue impugnado por lo que causó estado.
33. En este sentido, en esta sentencia únicamente se analiza la representación de la síndica. El artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establece que los síndicos serán representantes jurídicos de los municipios de la entidad y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, y tendrán entre sus atribuciones, procurar, defender y promover los intereses municipales, presentar denuncias y querellas, representar jurídicamente al municipio en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal<sup>17</sup>.
34. Consecuentemente, sí en el Estado de Morelos los síndicos son quienes cuentan con la facultad para representar a los municipios en las controversias constitucionales, se reconoce personalidad a la síndica municipal Denisse Arizmendi Villegas quien suscribió la demanda y se concluye que cuenta con las facultades necesarias para representar al Municipio de Cuernavaca del Estado de Morelos.
35. Asimismo, el municipio actor cuenta con legitimación para acudir a esta vía al ser uno de los entes enunciados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>18</sup>.

#### VII. LEGITIMACIÓN PASIVA

36. En el auto admisorio de quince de mayo de dos mil diecisiete el ministro instructor tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Secretario de Gobierno del Estado de Morelos, este último funcionario por lo que respecta al refrendo del decreto de la norma impugnada, respecto del cual se realizará el presente estudio de constitucionalidad, y se les requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran su contestación a la demanda<sup>19</sup>.
37. **Poder Legislativo local.** El Poder Legislativo del Estado de Morelos es representado por la diputada Beatriz Vicera Alatriste, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso local, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la sesión ordinaria de doce de octubre de dos mil dieciséis, en la cual consta su designación en tal cargo<sup>20</sup> y sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos<sup>21</sup>.
38. Así, el Poder Legislativo del Estado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al juicio al atribuírsele la emisión de la norma general que se impugna.

<sup>15</sup> Conviene recordar que en auto de 15 de mayo de 2017, el ministro instructor sólo reconoció representación a la síndica del municipio actor y no así al presidente municipal.

<sup>16</sup> Foja 13 del expediente en que se actúa.

<sup>17</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>18</sup> En idénticos términos se resolvieron las controversias constitucionales 94/2009, 99/2009 y 100/2009 falladas el 31 de marzo de 2011, por unanimidad de 11 votos, así como la controversia constitucional 61/2010 resuelta el 14 de junio de 2012.

<sup>19</sup> Este auto admisorio obra a fojas 49 a 51 del expediente principal.

<sup>20</sup> Páginas 235 a 284 del expediente.

<sup>21</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; (...)"

39. **Poder Ejecutivo local.** El Poder Ejecutivo del Estado fue representado por José Anuar González Ciani Pérez, en su carácter de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo de la entidad, quien acreditó su personalidad con las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de diecinueve de abril de dos mil diecisiete<sup>22</sup>, en el que consta el nombramiento que le otorgó el Gobernador del Estado de Morelos el diecisiete de abril de dos mil diecisiete; cuyas atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en la fracción II del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos<sup>23</sup>.
40. **Secretario de Gobierno local.** La Secretaría de Gobierno local fue representada por el Secretario de Gobierno, Matías Quiroz Medina, carácter que acreditó con el ejemplar del Periódico Oficial de la entidad de catorce de octubre de dos mil catorce, en el que consta el nombramiento que le otorgó el Gobernador del Estado el trece de octubre de dos mil catorce, y tiene facultades para representar a dicha secretaría de conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos<sup>24</sup>. Al respecto, los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos<sup>25</sup> y 24, fracciones XXII y XXIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado<sup>26</sup> facultan al Secretario de Gobierno del Estado de Morelos para refrendar y publicar las leyes o decretos que promulga el Ejecutivo del Estado<sup>27</sup>.
41. Conforme a lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputa el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representar a dichos poderes y órganos.

#### VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

42. **Falta de interés legítimo.** El Secretario de Gobierno y el Poder Ejecutivo señalaron en sus contestaciones que el municipio actor carece de interés legítimo porque el secretario de gobierno no ha afectado su ámbito competencial y respecto de este último funcionario se actualiza la falta de legitimación pasiva porque no ha realizado acto alguno que constituya una invasión o afectación al municipio. Asimismo, señalan que el municipio actor no formuló conceptos de invalidez respecto de la promulgación y publicación de la norma impugnada.
43. De igual manera, el Poder Legislativo local señala que el municipio actor no cuenta con interés legítimo, porque no resiente una afectación en su esfera de atribuciones, ya que de conformidad con el artículo 40, fracción II, de la Constitución local es facultad del Congreso local expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración interior del Estado, por lo que no se invade el ámbito competencial del municipio ni su autonomía.
44. Deben desestimarse las anteriores causas de improcedencia, porque no les asiste la razón a las autoridades demandadas. En un medio de control constitucional como lo es la controversia constitucional cuando se impugnan normas generales, tienen la calidad de demandados, de conformidad con 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 invalidez del acto de promulgación, ello no impide tenerlo como acto impugnado al ser parte del proceso legislativo de la norma impugnada y es justamente por eso

<sup>22</sup> Foja 133 del expediente.

<sup>23</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>24</sup> "Artículo 14.- Al frente de cada secretaría o dependencia habrá una persona titular, quien para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará, en su caso, por los coordinadores generales, subsecretarios, directores generales, directores de área, subdirectores y jefes de departamento, así como por los demás servidores públicos que se establezcan en las disposiciones administrativas y normativas aplicables, conforme a la suficiente presupuestal correspondiente".

<sup>25</sup> "Artículo 76. Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del Gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el Secretario de Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda. El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el Secretario de Gobierno".

<sup>26</sup> "Artículo 24. A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el despacho de los siguientes asuntos: (...)

XXII. Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado Libre y Soberano de Morelos; XXIII. Dirigir y administrar y publicar el Periódico Oficial "Tierra y Libertad; (...).

<sup>27</sup>

que se llama al juicio tanto al expedidor como al promulgador a fin de que defiendan la validez de dicha disposición. Sirve de apoyo la tesis número P. XV/2007<sup>28</sup>, de rubro: "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".

45. En consecuencia, aun cuando no se hayan planteado en la demanda vicios propios del acto de promulgación de la norma general impugnada, el Poder Ejecutivo y el Secretario de Gobierno de la entidad son parte de la presente controversia constitucional, lo que motivó el reconocimiento de su legitimación pasiva en el apartado anterior, por lo que se desestima la pretensión de desconocimiento de dicha legitimación y de la legitimación del municipio actor, haciéndola derivar de la afirmación que se hace por parte de las autoridades demandadas en el sentido de que no se ha invadido el ámbito competencial del municipio actor.
46. Aunado a lo anterior, con los actos impugnados se afecta la integración del municipio actor por lo que este Tribunal Pleno considera que es justificado el interés legítimo del municipio actor para promover la controversia constitucional, puesto que el acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecisiete, donde se aplicó el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado, determina la destitución del cargo del presidente municipal del ayuntamiento actor. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia número P./J. 84/2001<sup>29</sup> de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN".
47. Por lo que hace a la afirmación de la falta de legitimación del municipio actor porque con los actos impugnados no se afecta la integración y ejercicio de funciones del ayuntamiento ni se invade su ámbito competencial, ello es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que debe desestimarse dicha causa de improcedencia. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 92/99<sup>30</sup> de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE".
48. **Resolución jurisdiccional.** Finalmente, debe desestimarse la causa de improcedencia que hacen valer el Poder Ejecutivo y el Secretario de Gobierno del Estado, en el sentido de que es improcedente la controversia constitucional en contra de resoluciones jurisdiccionales como lo es la determinación del Pleno del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje en el que ordena la destitución del presidente municipal por no cumplir con el laudo derivado del expediente laboral 01/391/13.

<sup>28</sup> Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV. Mayo de 2007. Tesis: P. XV/2007. Página: 1534, de contenido: "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> Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV. Julio de 2001. Página: 925, de contenido: "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". Este criterio se siguió aplicando por el Tribunal Pleno en diversos precedentes, tales como las controversias constitucionales 49/2003, 43/2004 y 31/2014, entre otras.

<sup>30</sup> Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X. Septiembre de 1999. Página: 710, de contenido: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas".

49. Si bien este Alto Tribunal ha establecido que por regla general es improcedente la controversia constitucional cuando se impugnen resoluciones jurisdiccionales, lo cierto es que opera el caso de excepción que el mismo tribunal ha sostenido en este tipo de controversias<sup>31</sup>. El municipio actor pretende defender su integración derivada de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece como derecho 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.
50. Asimismo, el municipio plantea que el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado vulnera el artículo 115 de la Constitución Federal 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 mando 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 que a su juicio convengan, de suerte que la sanción impuesta al citado presidente municipal supone una afectación a su integración y a las atribuciones que constitucionalmente corresponden al Congreso local y, por tanto, una infracción también en perjuicio del municipio actor.
51. Al no existir otras causas de improcedencia, ni advertida alguna de oficio por este Alto Tribunal, se procede al estudio del fondo del asunto.

#### IX. ANÁLISIS, EN SUPLENCIA, DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

52. Este Tribunal Pleno procede a examinar, en suplencia y de conformidad con lo previsto por el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el procedimiento 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, ello para determinar si cumplió o no con los requisitos constitucionales para su creación<sup>32</sup>.
53. Para ello 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.
54. Dicha Constitución, en su **“CAPÍTULO IV”**, denominado **“DE LA INICIATIVA Y FORMACION 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.”

<sup>31</sup> Este criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia número P./ J. 16/2008, de rubro y texto: “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 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”. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII. Febrero de 2008. Página: 1815.

<sup>32</sup> Cabe señalar que, en sesión pública del Tribunal Pleno celebrada el dos de julio de dos mil dieciocho, por mayoría de 8 votos se determinó que esta cuestión debía ser analizada en suplencia. Votaron en este sentido los señores ministros Gutiérrez, Cossío (ponente), Zaldívar, Pardo, Piña, Laynez, Pérez y Aguilar. Votaron en contra y por no llevar a cabo este estudio en suplencia los señores ministros Franco y Medina. Estuvo ausente la ministra Luna.

“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 período 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 clausurase 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.”

55. 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.”

56. 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, 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>33</sup>, en su artículo 57<sup>34</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

<sup>33</sup> Reglamento Interior publicado el cuatro de noviembre de mil novecientos noventa y ocho en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

<sup>34</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.

iniciativas de ley tendrían preferencia en el despacho de los asuntos de cada Comisión<sup>35</sup>, así como las reglas para la elaboración, examen, discusión y aprobación en lo general y en lo particular del dictamen<sup>36</sup> y, por último, que el dictamen se turnaría a la Mesa Directiva para someterlo a consideración del Pleno de la Cámara.<sup>37</sup>

- **Discusión, votación y aprobación** por el Pleno del Congreso. Disponían los numerales 62, 63 y 64<sup>38</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>39</sup>, debiendo ésta ser nominal y alcanzar la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura; regulándose en los artículos 82 y 83<sup>40</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 ante 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.

<sup>35</sup> Artículo 42.- Las iniciativas de ley, sin distinción de origen tendrán preferencia en el despacho de los asuntos de cada comisión.

<sup>36</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>37</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>38</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>39</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.

<sup>40</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.

- **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.”

57. Ahora bien, a fin de analizar si hubo 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, debe precisarse que del audio de la sesión celebrada por el Congreso de la entidad el veintidós de agosto de dos mil, el cual obra en los autos de la diversa controversia constitucional 173/2016, la cual puede ser invocada por este Alto Tribunal como hecho notorio<sup>41</sup>, se escucha en lo que atañe al procedimiento legislativo de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, lo siguiente<sup>42</sup>:

“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.

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: Sírvasse 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.

<sup>41</sup> Cabe señalar que el Tribunal Pleno puede invocar como hechos notorios los expedientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto tiene apoyo en los criterios contenidos en la tesis de jurisprudencia P./J. 43/2009 y en la tesis aislada P. IX/2004, de rubros: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NAICÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO” y “HECHOS NOTORIOS. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TALES, LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS TANTO DEL PLENO COMO DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN”, las cuales resultan aplicables por analogía.

<sup>42</sup> En la citada controversia constitucional 173/2016, el ministro instructor Pérez Dayán, formuló dos requerimientos al Congreso Local —de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis y treinta de enero de dos mil diecisiete—, 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”, y en desahogo el Congreso Local 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; b) copia certificada del decreto promulgatorio del mismo ordenamiento; y c) un audio de la sesión celebrada por el Congreso el veintidós de agosto de dos mil.

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 la 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. (...)"

58. Ahora bien, del análisis del procedimiento legislativo de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, se advierte lo siguiente:
59. Respecto a la iniciativa de la mencionada Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, 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.

60. 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>43</sup> en relación con los numerales 79, 93, fracción VII, 188, 197 y 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>44</sup>, de aplicación supletoria según lo previsto por el artículo 1<sup>45</sup> del primer ordenamiento legal citado.
61. Por tanto, 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>46</sup>, 197 y 218<sup>47</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.
62. También está acreditado que existió el dictamen correspondiente 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 fecha en que se elaboró el dictamen, máxime que es criterio definido de este Alto Tribunal<sup>48</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

<sup>43</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>44</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>45</sup> ARTÍCULO 1o. 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>46</sup> ARTÍCULO 93.- La ley reconoce como medios de prueba: (...) VIII.- Las presunciones.

<sup>47</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.

<sup>48</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."

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.

63. De igual manera, del audio de la sesión efectuada el veintidós de agosto de dos mil en el Pleno del Congreso de la entidad, se advierte 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.
64. 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.
65. 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 de la diversa controversia constitucional 173/2016, la cual se invoca como hecho notorio, 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>49</sup>, 129<sup>50</sup>, 197 y 202<sup>51</sup> del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.
66. 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.
67. 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.
68. 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, en la diversa controversia constitucional 173/2016, la cual se invoca como hecho notorio, lo siguiente:

<sup>49</sup> ARTÍCULO 93.- La ley reconoce como medios de prueba: (...)II.- Los documentos públicos; (...)

<sup>50</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>51</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. (...)

“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 a 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.

GOERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS

JORGE ARTURO GARCÍA RUBÍ

SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

VÍCTOR MANUEL SAUCEDO PERDOMO

RUBRICAS.”

69. 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.
70. 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.”**
71. 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’.”

72. 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.
73. 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.
74. A diferencia del ámbito Federal, en el que el refrendo conforme al artículo 92 de la Constitución General de la República<sup>52</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.
75. 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.
76. 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>53</sup>
77. 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.
78. 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 expidiera 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.
79. 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.”**

<sup>52</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>53</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.”

80. 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.
81. 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>54</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. (...)”
82. 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>55</sup>
83. 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.
84. **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>56</sup>, que señala:
- “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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.”

<sup>54</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>55</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>56</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo X, Septiembre de 1999, página 705, registro 193258.

85. 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, el acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecisiete emitido por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos en el que ordenó destituir al Presidente Municipal de Cuernavaca por no haber dado cumplimiento al laudo laboral de ocho de septiembre de dos mil catorce, dictado en el expediente 01/391/13 del índice del citado tribunal laboral.

#### **X. Efectos.**

86. Conforme a los artículos 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la Materia<sup>57</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>58</sup> del mismo ordenamiento legal, en concordancia con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal<sup>59</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 Cuernavaca, Morelos, el que demandó a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Secretario de Gobierno por la publicación, 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 Cuernavaca, Morelos.
87. 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.
88. En atención a lo previsto en el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de la Materia<sup>60</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.** Se declara la invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como del acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecisiete, emitido por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos en el que ordenó destituir al Presidente Municipal de Cuernavaca por no haber dado cumplimiento al laudo laboral de ocho de septiembre de dos mil catorce, dictado en el expediente 01/391/13 del índice del citado tribunal laboral, 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.

<sup>57</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>58</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>59</sup> Art. 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>60</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.

**TERCERO.** 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 resolutivo 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 apartados I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la precisión de los actos y las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de analizar en suplencia de la queja la falta de refrendo por parte del secretario del ramo al decreto que contiene la norma impugnada, para plasmarse en el apartado IX, relativo a las consideraciones y fundamentos. Los señores Ministros Franco González Salas y Medina Mora I. votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IX, relativo al análisis, en suplencia, del procedimiento legislativo, consistente en declarar la invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como del acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecisiete emitido por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Morelos en el que ordenó destituir al Presidente Municipal de Cuernavaca por no haber dado cumplimiento al laudo laboral de ocho de septiembre de dos mil catorce, dictado en el expediente 01/391/13 del índice del citado tribunal laboral.

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 apartado X, relativo a los efectos.

**En relación con el punto resolutivo 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.

La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a las sesiones de dos y 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 precisados.

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

Ministro Presidente, **Luis María Aguilar Morales.-** Rúbrica.- Ministro Ponente, **José Ramón Cossío Díaz.-** 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 veintisiete 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 121/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiocho de agosto de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 121/2017, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL TRES DE JULIO DE DOS MIL DIECIOCHO.**

En la sentencia dictada en la controversia constitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó declarar la invalidez del artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como de su acto de aplicación, consistente en el acuerdo emitido por el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje de dicha entidad, en el que ordenó destituir al Presidente Municipal de Cuernavaca por incumplir el laudo dictado en el expediente 01/391/13.

Lo anterior al considerar, en suplencia de la deficiencia de la demanda, que el precepto impugnado no cumple el requisito de validez exigido por los artículos 76 de la Constitución y 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambas del Estado de Morelos, en su texto vigente en la fecha de expedición del decreto promulgatorio de la ley y de su publicación en el Periódico Oficial de seis de septiembre de dos mil, consistente en estar refrendado por el Secretario encargado del Ramo, que en ese entonces lo era el Secretario de Desarrollo Económico, además del refrendo del Secretario de Gobierno.

Sin embargo, si bien comparto la decisión de fondo, mi diferencia radica en que este análisis no podía realizarse en suplencia de la deficiencia de la demanda, porque nos encontramos ante una controversia constitucional, cuya naturaleza jurídica exige, al menos, la expresión de la causa de pedir, a diferencia de la acción de inconstitucionalidad.

Efectivamente, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos garantías constitucionales por medio de las cuales puede plantearse la contradicción de una norma general con la Constitución Federal; sin embargo, cada una tiene características particulares, entre las que destaca que en la controversia constitucional el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio y en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud, para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma.

La controversia constitucional es un juicio contradictorio en el que se realiza todo un proceso integrado con la demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia, mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento no contradictorio, en el que la autora de la norma general impugnada debe rendir un informe al cual debe acompañar toda la documentación pertinente para justificar su constitucionalidad y, si no lo hace, el Tribunal Constitucional puede requerírsela. Por regla general, esto basta para que el órgano jurisdiccional haga el escrutinio respetivo y dicte sentencia.

En los artículos 22 y 23<sup>1</sup> de la ley de la materia, el legislador previó, en su carácter de carga procesal, que el actor iniciara la controversia constitucional y que en su escrito inicial señalara los razonamientos jurídicos que estimara pertinentes para sostener la inconstitucionalidad de la norma general o acto impugnado.

En mi opinión, este es un deber del que no se le puede relevar a la parte actora, por disposición expresa de la ley, lo que permite considerar a la controversia constitucional como un procedimiento dispositivo en el que el órgano de control constitucional debe valorar si los citados conceptos de invalidez, como tales, son o no fundados.

Además, si bien el análisis de tales conceptos debe realizarse a la luz de la figura jurídica de la suplencia de la queja deficiente, en términos del artículo 40<sup>2</sup> de la Ley Reglamentaria de la Materia, no debe perderse de vista que en la controversia constitucional, dicha figura es una institución procesal que si bien fue establecida con la finalidad de hacer prevalecer la Constitución como Ley Suprema, no puede ignorar las normas y cargas procesales que permean al litigio constitucional y que se encuentran previstas en el mismo sistema legal, por lo tanto, está sujeta a ciertos parámetros mínimos que permiten su funcionalidad.

<sup>1</sup> ARTÍCULO 22. El escrito de demanda deberá señalar:

I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;

II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;

III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;

V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;

VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y

VII. Los conceptos de invalidez.

ARTÍCULO 23. El escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos:

I. La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, y

II. Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.

<sup>2</sup> ARTÍCULO 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

Así, debido a que el control jurisdiccional se presenta en un juicio en el que el juzgador debe resolver la contienda existente entre las partes, conforme a la litis que se conformó al presentar la demanda y la contestación, tomando en cuenta las pruebas aportadas, el tribunal constitucional debe limitar su estudio a los puntos planteados por las partes, sin poder invocar otros que la actora no hubiere señalado.

Lo anterior es congruente con el texto del artículo 40 de la Ley Reglamentaria, cuando dispone que debe suplirse la deficiencia de la demanda, mas no suplir la ausencia de queja, de tal modo que no sería papel de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación procurar en la sentencia razonamientos jurídicos ante la completa ausencia de conceptos de invalidez.

De no entenderlo así, se estaría transformando el proceso dispositivo de la controversia constitucional en un proceso inquisitivo, en el que la Suprema Corte, como poseedora del control constitucional, no tendría límites en la resolución de los juicios de esta naturaleza, de tal manera que podría resolver sobre cuestiones no planteadas, escudándose bajo el argumento de la *regularidad constitucional*, lo cual rompería con la naturaleza procesal de este medio de control.

Por ello, considero que todo análisis constitucional que emprenda este Tribunal en una controversia constitucional, exige de un planteamiento jurídico formulado por la parte actora, introducido por ella como materia de la litis, y con respecto al cual se hubiere formulado algún concepto de invalidez, que al menos implique un planteamiento claro de la causa de pedir.

Apoyo el contenido de mi voto en las jurisprudencias P./J. 71/2000 y P./J. 135/2015, de rubros *"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL."*<sup>3</sup> y *"CONTROVERSIDAD CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR."*<sup>4</sup>

Consecuentemente, en mi opinión, no debió analizarse el planteamiento relacionado con la falta de refrendo por el Secretario del ramo en el Decreto de la Ley del Servicio Civil del Estado Morelos, puesto que no fue formulado por el Municipio actor en la controversia constitucional.

Atentamente

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

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de tres de julio de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 121/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiocho de agosto de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

<sup>3</sup> El texto de la jurisprudencia es el siguiente: *"Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competencias establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta".* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, Agosto de 2000, Página 965, Registro: 191381.

<sup>4</sup> El texto de la jurisprudencia dice: *"Si bien es cierto que los conceptos de invalidez deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, para demostrar la inconstitucionalidad contenga la expresión clara de la causa de pedir. Por tanto, en el concepto de invalidez deberá expresarse, cuando menos, el agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo".* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, Octubre de 2005, Página 2062, Registro: 177048.

**PUNTOS Resolutivos de la Sentencia emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión celebrada el seis de septiembre de dos mil dieciocho, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.**

---

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

PUNTOS RESOLUTIVOS DE LA SENTENCIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SU SESIÓN CELEBRADA EL SEIS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO, AL RESOLVER LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2017 Y SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y 19/2017.

**“PRIMERO.** Sin perjuicio de lo decidido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sentencia de diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 18/2017, promovida por la Procuraduría General de la República y 19/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**SEGUNDO.** Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 18/2017, promovida por la Procuraduría General de la República respecto del artículo 35, apartado A, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el cinco de febrero de dos mil diecisiete, en términos de la Sección V de la presente ejecutoria.

**TERCERO.** Se desestima la acción de inconstitucionalidad 18/2017, respecto de la impugnación de los artículos 4, apartado A, numerales 1, en la porción normativa “generales”; 25, apartados A, numeral 5, en la porción normativa “y revocación de mandato”, G y H, numeral 3; 35, apartado E, numeral 2, párrafos primero, en la porción normativa “designados por el Consejo Judicial Ciudadano” y segundo, y 44, apartado A, numeral 3, en la porción normativa “El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público.”, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

**CUARTO.** Se reconoce la validez de los artículos 3, numerales 1 y 2, 4, apartados A, numerales 1, en las porciones normativas “En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas” así como “y locales”; y 6, en las porciones normativas “Las autoridades jurisdiccionales de la Ciudad ejercerán el control de constitucionalidad”, “favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia para las personas, dejando de aplicar aquellas normas contrarias a” y “esta Constitución”, B, numerales 1 y 3; 6, apartados A, numeral 2, en la porción normativa “La vida digna contiene implícitamente el derecho a una muerte digna” -al tenor de la interpretación conforme contenida en la Sección VI, Apartado B, Subapartado 3 de esta sentencia-, C, numerales 1 y 2, D, numeral 2, E, F, e I; 7, apartado C, numeral 2; 8, apartado C; 9, apartados D, numeral 7 y F, numeral 3, en la porción normativa “Es inalienable, inembargable, irrenunciable”; 10, apartado B -al tenor de la interpretación conforme contenida en la Sección VI, Apartado B, Subapartado 10 de esta sentencia-; 11, apartados I y P; 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero -con la salvedad precisada en el punto resolutivo quinto de esta ejecutoria-; 20, numerales 2, 7 y 10; 21, apartado D, fracción I, inciso a); 29, apartado D, inciso q); 30, numeral 7 -en la inteligencia de que éste último se refiere al sistema precisado en el inciso p) del

apartado D del referido artículo 29-; 36, apartados B, numerales 1, inciso c), y 3, y D, numerales 1, 2 y 3; 42, apartado C, numeral 3, en la porción normativa “y justicia cívica”; 44, apartado A, numeral 5; 46, apartado A, párrafo primero, inciso f); 48, numeral 4, inciso b); 51, numeral 3; 69, numerales 3 y 6 -con las salvedades precisadas en el punto resolutivo quinto de esta ejecutoria-; así como de los artículos transitorios quinto y octavo, párrafo primero, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el cinco de febrero de dos mil diecisiete, en términos de la Sección VI, Apartados A, B, subapartados 1) al 10), C, subapartados 2) al 6) y 8), D, subapartados 1) al 3), 5) y 6), E, subapartado 2), y F, subapartados 1) y 2), de este fallo.

**QUINTO.** Se declara la invalidez de los artículos 4, apartado A, numerales 1, en la porción normativa “Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local.” y 6, en las porciones normativas “y convencionalidad”, “la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales, en”, así como “y las leyes que de ella emanen.”; 11, apartado L, párrafo segundo; 18, apartado A, numeral 3, párrafo primero, en las porciones normativas “arqueológicos” así como “y paleontológicos”; 32, apartado C, numeral 1, inciso m); 33, numeral 1, en la porción normativa “Se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano”; 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, en la porción normativa “de los cuales tres deberán contar con carrera judicial”; 36, apartado B, numeral 4; 44, apartados A, numeral 3, en la porción normativa “La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.” y B, numeral 1, incisos a), del c) al h) y o); 45, apartado B; 48, numeral 4, inciso e), y 69, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el cinco de febrero de dos mil diecisiete y, en vía de consecuencia, la del artículo 69, numerales 2, en la porción normativa “Una vez admitidas”, 3, en la porción normativa “admitidas”, 4, en la porción normativa “admitidas” y 6, en la porción normativa “serán admitidas de inmediato para su discusión y”, del citado ordenamiento; en términos de las Secciones VI, Apartados B, subapartados 8) y 11), C, subapartados 2), 6) y 7), D, subapartado 4), E, subapartado 3), y F, subapartado 1), y VII; y para los efectos precisados en la Sección VII de este fallo.

**SEXTO.** Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la publicación de los puntos resolutivos de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación.

**SÉPTIMO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: QUE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS ANTES TRANSCRITOS CORRESPONDEN A LOS DE LA SENTENCIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SU SESIÓN CELEBRADA EL SEIS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECIOCHO, AL RESOLVER LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2017 Y SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y 19/2017.- Ciudad de México, a siete de septiembre de dos mil dieciocho.- Conste.- Rúbrica.