

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 94/2016, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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 94/2016

**ACTOR: MUNICIPIO TLAQUILTENANGO,
ESTADO DE MORELOS**

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SECRETARIO: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO

Visto Bueno
Señor Ministro

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintitrés de marzo de dos mil veintiuno**.

VISTOS; Y

RESULTANDO:

Cotejó
Secretario

1. **PRIMERO. Presentación de la demanda, autoridades demandadas y actos impugnados.** Por escrito presentado el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Yasmín Velázquez Flores, Síndica Municipal de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en contra del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo del mencionado Estado, entre otras autoridades, en la que solicitó la invalidez de:
2. **A.** Los artículos 2, 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II, III y VIII, en la porción normativa de "intereses", 12, 13, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 26, 27, 28, 41, 42, 43, 49 y 52 de la **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**, expedidos mediante Decreto 988, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, así como sus artículos transitorios segundo, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo.
3. **B.** El **Decreto 990** por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintiuno de julio de dos mil dieciséis. En particular sus artículos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo, así como las disposiciones transitorias tercera y cuarta.
4. **C.** El **Decreto 991** por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintiuno de julio de dos mil dieciséis. En especial sus artículos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero, y las disposiciones transitorias tercera y cuarta.
5. **D.** Los artículos 26 bis, 26 ter, 38 bis, 38 ter, 38 quater, 54, 54 bis y 54 ter, de la **Ley de Transporte del Estado de Morelos**, modificados mediante **decreto 992**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintidós de julio de dos mil dieciséis, así como su artículo quinto transitorio.

6. **E.** Los artículos 136 bis y 136 ter de la **Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos**, modificada mediante **decreto 992**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintidós de julio de dos mil dieciséis.
7. **F.** El Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el catorce de agosto de dos mil dieciséis y su fe de erratas de quince de agosto de dos mil dieciséis. En particular se reclaman sus artículos primero, segundo, tercero, cuarto y la disposición transitoria tercera.
8. **G.** El Decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis.
9. **SEGUNDO. Antecedentes.** La parte actora narró, en síntesis, los siguientes antecedentes:
 10. En sesiones de catorce y quince de agosto del año dos mil dieciséis se aprobaron en la LIII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos los Decretos 988, 990, 991 y 992, cuya invalidez se demanda.
 11. Con estos Decretos el Congreso local transgredió el contenido de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Deuda Pública y la Ley General de Contabilidad Gubernamental; asimismo, desatendió disposiciones en materia de disciplina financiera, servicio público de transporte y obras públicas, tránsito, así como autonomía municipal e igualdad. De igual forma, se discriminó al municipio actor.
 12. En atención a que se invadieron las esferas constitucionales del ayuntamiento de Tlaquiltenango, éste promueve la presente controversia constitucional.
13. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** La parte actora hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:
 14. **A.** *Inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformadas mediante Decreto 998.*
 15. **I.** Los artículos impugnados son violatorios de los preceptos 1, 16, 25 y 115 de la Constitución General.
 16. **II.** Los artículos 2, 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II, III y VIII, en la porción normativa de "intereses", 12, 13, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 26, 27, 28, 41, 42, 43, 49, 52 y transitorios segundo, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo son contrarios a la autonomía hacendaria y lesionan su autonomía financiera.
 17. **III.** La implementación de estas normas requiere una adecuación a las condiciones materiales, jurídicas y administrativas, pues de lo contrario se enfrentará a los trabajadores municipales con la administración pública municipal.
 18. **IV.** Las normas vulneran los artículos 1, 16, 115, 127 y 128 de la Constitución General y transgreden la división de poderes y pesos y contrapesos que requiere un sistema democrático, republicano y representativo.
 19. **V.** El artículo 2º de la Ley impugnada resulta inconstitucional porque establece una facultad de interpretación a cargo del titular del Poder Ejecutivo estatal; lo anterior es contrario a la división de poderes, representatividad y democracia porque esta facultad debería pertenecer al Consejo Directivo de dicho Instituto.
 20. **VI.** Los artículos 3, fracción XII, 8, fracciones II y III y VIII, 18, fracción XI, 26, 27, 28, 42, 43, 52 y disposiciones transitorias segunda, así como las cuarta a octava, en relación con el numeral 25, fracción IV, de la ley impugnada lesionan la autonomía municipal al obligar al ayuntamiento a retener y enterar las aportaciones, lo cual genera cargas administrativas complejas sin reportar beneficio alguno al municipio.
 21. **VII.** Los artículos 12 y 13 de la Ley impugnada que establecen la conformación del Consejo Directivo del Instituto, permiten que el Poder Ejecutivo esté sobrerrepresentado y no establece participación para los municipios en este órgano.
 22. **VIII.** La falta de representación del municipio en los artículos 15, fracciones III y XII, 26, 27, 28, 49, 52 y disposiciones transitorias deja al municipio en desventaja y discriminación.

23. **IX.** El artículo 15, fracción III, que establece como facultad del Consejo Directivo del Instituto la de aprobar reservas financieras para asegurar la recuperación de cuentas incobrables e incosteables derivadas del otorgamiento de créditos, no define: “incobrables de los entes obligados” lo cual se puede prestar a casos de malos manejos, corrupción, comisión de delitos y tratos diferenciados con respecto a otros municipios. La falta de representación en los órganos de gobierno del Instituto aunado a lo anterior pudiera prestarse a fraudes, en perjuicio de la constitucionalidad, legalidad, transparencia e incluso la autonomía financiera del municipio.
24. **X.** El legislador estableció una obligación a cargo de los servidores públicos que afecta directamente el salario, que no está contenida en la Ley del Servicio Civil vigente en el Estado de Morelos o en las condiciones generales que regulan la vida interna de los servidores públicos de poderes y municipios, afectando sus ingresos de manera retroactiva, que a la fecha son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas, por lo que se transgrede el artículo 123 de la Constitución General.
25. **XI.** El artículo 41 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos establece una aportación obligatoria del 6% sobre las percepciones de los trabajadores, por lo que los priva de un salario remunerador y merma la calidad de vida de los empleados del municipio.
26. **XII.** Conforme al artículo segundo transitorio la norma impugnada ya está en vigor sin haberse adecuado el Presupuesto de Egresos Municipal, por lo que se invade la autonomía municipal para determinar su hacienda en términos del artículo 115, fracción IV, de la Constitución General.
27. **XIII.** Anteriormente, a los trabajadores se les retenía un 4.25% quincenal y 2.3% mensual a su salario base para el Instituto de Crédito para los Trabajadores del Gobierno al Estado de Morelos, sin que esto constituya un consentimiento al régimen obligatorio que establece un 6% sobre el salario integrado y demás percepciones constantes.
28. **XIV.** Argumenta que el referido descuento es contrario a convenios internacionales.
29. **XV.** La Ley no especificó la base de la cantidad a deducir, ni precisa si será quincenal, mensual o anual. Tampoco se explicitan las razones para dicho porcentaje de 6% o los intereses que establecen los artículos 8, fracción VIII y 52, tales como estudios actuariales o financieros, o la finalidad que tendrá dicha retención. Es decir, el porcentaje no está motivado.
30. **XVI.** La ley no obliga al trabajador a cubrir una cuota para el Instituto de crédito, sino sólo establece el descuento de dicho concepto a su salario. La retención no está motivada y causa mayores perjuicios que los derechos que otorga.
31. **XVII.** Que si bien la norma establece un esquema para la adquisición de vivienda de los sujetos obligados, el porcentaje de las cuotas es muy alto, por lo que se viola el Estado Social de Derecho en donde el Estado debe procurar que el derecho a la vivienda sea universal y accesible, no lesivo de derechos fundamentales.
32. **XVIII.** La ley no especifica el destino que deberá darse a los intereses y productos que se obtengan, por lo que se vulnera el artículo 25, párrafos primero al cuarto, en relación con el 115, fracción II, de la Constitución General.
33. **XIX.** El artículo 25, fracción IV, de la Ley del Instituto le impone al municipio obligaciones sobre sus ingresos y el manejo que deben darles de manera autónoma, así como la administración de su nómina e información de la misma.
34. **XX.** De igual manera, el artículo 28 establece que en caso de que no se enteren las cuotas, se suspenderán los derechos que otorga la ley, sin atender a la causa que origine la suspensión, lo cual es arbitrario e inconstitucional.
35. **B.** *Inconstitucionalidad de los Decretos 990 y 991 por los que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero.*
36. **I.** El Poder Legislativo local no cumplió con las obligaciones que deben atenderse para la aprobación de deuda pública, conforme al artículo 134, párrafos primero y del quinto al octavo, de la Constitución General.
37. **II.** El Congreso local no cumplió con las formalidades del procedimiento legislativo, establecidas en su Reglamento.

38. **III.** Lo anterior en virtud de que no se sesionaron las iniciativas que dieron lugar a los Decretos 990 y 991 en la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, como lo dispone el artículo 63 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.
39. **IV.** Tampoco se cumplió con lo dispuesto en los artículos 104, 106 y 107 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, en la formulación del proyecto del Dictamen; o 43, fracción III, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.
40. **V.** No se realizó el estudio y análisis de las circunstancias extraordinarias que justifiquen la autorización o el destino que se dará a los recursos conforme al artículo 12 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Morelos. De igual manera, no se hizo la relación de obras en las que se invertirán los recursos de la deuda pública, acreditando la inversión pública productiva generadora de beneficios colectivos o generales, violando el artículo citado, así como el 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución General.
41. **VI.** De esta manera no se cumplió con el artículo 73 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos en la integración del expediente de las iniciativas que dieron lugar a los Decretos 990 y 991.
42. **VII.** Por otra parte, el Ejecutivo no acompañó a su iniciativa el catálogo o relación de obras a realizar con los recursos solicitados, los estudios de impacto ambiental y demás documentación de conformidad con las disposiciones aplicables y que deben estar integradas en los expedientes de las obras de inversión pública productiva. Tampoco se incluyó el monto de los ingresos a percibir con las obras generadas en la Ley de Ingresos 2016 presentada al Congreso del Estado o las cantidades de las amortizaciones y pagos a realizar a las instituciones crediticias en el Presupuesto de Egresos 2016 presentado al Congreso del Estado. Por esto se generó la expectativa de construcción de vialidades sin especificar cuáles son las programadas donde la generalidad y falta de especificaciones afectan al Municipio actor, aunado a que la falta de socialización de obras que podrían ser en beneficio social terminan por ser impugnadas por los vecinos, comerciantes y organizaciones.
43. **VIII.** Por el contrario, se pretende destinar los recursos al pago de obras ya realizadas y a rubros distintos a la inversión pública productiva, en contravención al artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución General. Al no destinarse los recursos a bienes que satisfagan las necesidades de la sociedad o el destino de los mismos se causa un perjuicio al municipio.
44. **IX.** Estimó que la norma impugnada transgrede los artículos 14 y 16 de la Constitución General.
45. **X.** Adujo que se violan los principios de equidad y proporcionalidad del artículo 25 constitucional porque no se destinarán los recursos a la inversión pública productiva, sino es un hecho notorio que se han destinado al pago de deuda pública.
46. **XI.** Los Decretos autorizan un plazo no mayor a veinte y veinticinco años respectivamente, para cubrir los empréstitos, lo cual compromete el buen desempeño de las siguientes tres administraciones estatales y más de seis municipales. Los créditos afectan la hacienda pública estatal y municipal de las siguientes administraciones, hipotecando su futuro inmediato.
47. **XII.** Al garantizarse el pago con las participaciones federales se afecta la hacienda pública municipal, se lesiona la autonomía financiera y se dejan en incertidumbre las finanzas municipales.
48. **XIII.** El Estado de Morelos y sus treinta y tres municipios dependen de manera fundamental de las participaciones federales hoy comprometidas para el pago de créditos, lo cual pone en riesgo al Estado de colapsar financieramente, afectando a sus municipios.
49. **C.** *Constitucionalidad de los artículos 26 bis, 26 ter, 38 bis, 38 ter, 38 quater, 54, 54 bis, 54 ter, y quinto transitorio, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos; y, 136 bis y 136 ter, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, adicionados y reformados mediante decreto 992.*
50. **I.** Que el artículo 115, fracciones III, inciso h), y V, incisos d) y h) de la Constitución General reconoce la facultad de los municipios para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros y otorga a los municipios la facultad para regular el tránsito municipal.
51. **II.** En la especie, el municipio de Tlaquiltenango no ha participado en la formulación o aplicación del programa de transporte público de pasajeros.
52. **III.** Asimismo, adujo que se violaron las normas del debido proceso legislativo debido a que la premura en la aprobación hizo que el Congreso no emitiera el dictamen correspondiente.

53. **IV.** El artículo 26 de la Ley del Transporte del Estado de Morelos otorga facultades a la Secretaría de Movilidad y Transporte del Estado de Morelos para establecer zonas de tránsito controlado en zonas urbanas específicas, cuando ésta es una facultad del Concejo Municipal conforme al artículo 115, fracciones III, inciso h), y V, inciso h), de la Constitución General, así como 21 de la Ley estatal citada.
54. **V.** Además sostuvo que la Ley de Transporte del Estado de Morelos no está fundada y motivada.
55. **VI.** Los artículos 136 bis y 136 ter de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable violan las disposiciones de autonomía municipal e invasión de atribuciones porque pretenden restringir las facultades municipales por parte del Gobierno del Estado.
56. **VII.** Luego de citar dichos artículos adujo que es inaceptable que el Estado asuma arbitrariamente la programación, construcción y administración de la infraestructura carretera y equipamiento vial, así como reglamentación y control de tránsito en sus vías de comunicación.
57. **VIII.** Adujo que el Decreto es lesivo de los intereses del municipio, al no atender al desarrollo del mismo con inversiones y sistemas modernos de transporte público de pasajeros, cuando es la segunda concentración demográfica en el Estado de Morelos, por lo que se estima que lo discrimina porque es la segunda concentración demográfica del estado.
58. **IX.** El artículo cuarto transitorio deroga tácitamente todas las disposiciones que se opongan al Decreto que se tilda de inconstitucional, generando incertidumbre total para todo el municipio.
59. **D. Inconstitucionalidad del Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo Previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos y su fe de erratas.**
60. **I.** El Decreto discrimina al municipio porque, al crear un sistema de transporte masivo, sólo comprende a los municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Huitzalic, Tepoztlán, Temixco, Emiliano Zapata y Xochitepec, todos del Estado de Morelos.
61. **II.** De igual manera, transgrede el contenido del artículo 128 de la Constitución General y en consecuencia al diverso numeral 133.
62. **III.** El artículo segundo transitorio deroga tácitamente todas las disposiciones que se opongan al Decreto, lo cual genera incertidumbre jurídica.
63. **CUARTO. Preceptos constitucionales que el actor aduce violados.** Se señalaron como violados los artículos 1º, 14, 16, 25, 27, 73, fracción XXI, inciso a), 115, 123, 126, 127, 128 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
64. **QUINTO. Formación, registro y turno.** Por acuerdo de uno de septiembre de dos mil dieciséis, el Ministro Presidente ordenó formar y registrar el presente asunto y turnarlo al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.
65. **SEXTO. Admisión.** Por auto de veintiuno de septiembre de dos mil dieciséis el Ministro instructor admitió a trámite la demanda de controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así como los Secretarios de Gobierno y de Movilidad y de Transporte (en cuanto al refrendo de los decretos impugnados), a quienes ordenó emplazar para que presentaran su contestación de demanda, señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones, así como para que enviaran los antecedentes de los Decretos impugnados. De igual manera, se dio vista a la Procuradora General de la República.
66. **SÉPTIMO. Contestaciones de demanda.** Mediante oficio recibido el quince de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Secretario de Gobierno del Estado de Morelos, Matías Quiroz Medina, formuló contestación de demanda.
67. Por su parte, el Encargado del Despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y el Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo, José Anuar González Cianci Pérez y Octavio Ibarra Ávila, ambos en representación del Poder Ejecutivo local formularon contestación de demanda mediante oficio depositado el quince de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
68. En ambas contestaciones se hicieron valer los mismos argumentos y distintas causas de improcedencia.

69. **A. Causas de improcedencia comunes.**
70. **I.** El municipio actor carece de legitimación porque el Secretario de Gobierno ni el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos ha realizado acto alguno que invada su competencia.
71. **II.** De igual manera, carece de legitimación pasiva el Secretario de Gobierno o el Poder Ejecutivo porque no ha realizado acto alguno que invada o afecte la competencia del municipio actor.
72. **III.** Los actos de autoridad están investidos de una presunción de validez que no ha sido eficazmente combatida por la parte actora, en tanto no señala o concreta algún razonamiento capaz de ser analizado ni como causa de pedir.
73. **IV.** La parte actora no se duele de un acto en específico sino reclama de forma general los ordenamientos combatidos.
74. **V.** Los conceptos de invalidez expresados por el Municipio carecen de un planteamiento atendible encaminado a demostrar intromisión, dependencia, subordinación, o transgresión alguna al principio de división de poderes, cuando éste es un requisito para la procedencia del estudio del fondo de la controversia constitucional. Por otra parte, tampoco existe principio de afectación a la esfera de atribuciones del Municipio actor.
75. **B. Causa de improcedencia formulada por el Secretario de Gobierno del Estado de Morelos**
76. **I.** El referendo y la publicación de la Ley impugnada (único acto atribuido a esta autoridad demandada) se realizó con apego a las facultades legales establecidas en los artículos 70, fracción XVII y 76 de la Constitución local, sin incurrir en violación a las normas señaladas por la parte actora.
77. **II.** El municipio actor no demuestra un principio de afectación que implique una intromisión en cualquier grado en la esfera de atribuciones del Municipio actor.
78. **C. Causas de improcedencia formuladas por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.**
79. **I.** El municipio actor no reclama por vicios propios los actos de promulgación y publicación atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado.
80. **II.** El Poder Ejecutivo llevó a cabo la promulgación y publicación de las normas con fundamento en el artículo 70, fracción XVI, en relación con la diversa fracción XVII, inciso a), de la Constitución local, así como en el 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.
81. **III.** El municipio impugna actos por estimarlos violatorios de los derechos de sus habitantes, como trabajadores sin tener interés legítimo.
82. **D. Contestación a los conceptos de invalidez.**
83. **D.1 Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.**
84. **I.** El municipio actor no precisa por qué el artículo 2 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, al establecer que su interpretación corresponde al Poder Ejecutivo, es lesivo de los principios de división de poderes, representatividad y democracia. Precisa que la interpretación de su texto no puede hacerse de forma arbitraria y a falta de disposición expresa se establecen diversos ordenamientos supletorios.
85. **II.** La parte actora no tiene el carácter de ente obligado de la ley, hasta en tanto se suscriba un convenio de incorporación, conforme al artículo 25, fracción IV, en relación con el numeral 3, fracción XII, ambos de la de la Ley del Instituto de Crédito de para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, lo cual no ha acontecido. Por lo anterior, los artículos 3, fracción XII, 8, fracciones II, III y VII, 18, fracción XI, 26, 27, 28, 42, 43 y 52, así como transitorios segundo y del cuarto al octavo, no lesionan la autonomía municipal del actor.
86. **III.** Adujo que no se lesiona la autonomía municipal porque no se afecta el libre manejo de su patrimonio o su facultad reglamentaria para establecer contribuciones, administrar su hacienda o alguna de las facultades establecidas en su favor por el artículo 115 constitucional.
87. **IV.** El Congreso local actuó dentro de las facultades que le confieren los artículos 116, fracción VI y 40, fracción XX, de la Constitución del Estado de Morelos, por lo que no se invade la esfera de competencias del municipio al tratarse del ejercicio de una facultad del Congreso estatal.
88. **V.** El municipio está obligado a cumplir con lo dispuesto en la Ley impugnada conforme al artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal.

89. **VI.** Argumentó que si bien el artículo 25, fracción IV, de la Ley del Instituto en comento señala como entes obligados a los ayuntamientos del Estado de Morelos y los numerales 26 y 27 establecen obligaciones a su cargo, no se vulnera la autonomía municipal porque la Ley busca dar oportunidad a los trabajadores para ejercer su derecho a la vivienda, permitirles un mejor desarrollo laboral y mayor productividad, por lo que es falso que no exista algún beneficio para el municipio. Asimismo, la ley impugnada busca el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, mediante el otorgamiento de prestaciones económicas y sociales, conforme a los artículos 43, fracción VII, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y 5 de la Ley del Instituto impugnada. Sin embargo, como se ha dicho, para ejercer este derecho se debe suscribir el convenio de incorporación con el Instituto, lo cual no ha sucedido en la especie.
90. **VII.** El artículo 30 de la Ley del Instituto dispone que los derechos y obligaciones nacen con el pago de las cuotas y aportaciones, de lo contrario, si no se enteran al Instituto las aportaciones del ente obligado y el monto de las retenciones realizadas a los afiliados dará origen al pago de intereses moratorios y es causa de suspensión.
91. **VIII.** El Poder Ejecutivo adujo que el texto anterior a la reforma se encontraba en los mismos términos que la ley ahora vigente, posteriormente realizó un cuadro comparativo de los artículos impugnados y de los artículos 9, fracciones III y V, 43, 46 y 47 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos abrogada.
92. **IX.** Al no demostrarse la inconstitucionalidad de los artículos impugnados debe prevalecer su validez.
93. **X.** El municipio no precisa de qué manera los artículos 12 y 13 de la Ley violan su autonomía municipal.
94. **XI.** El órgano de gobierno del instituto cuya integración se establece en el artículo 12 de la Ley del Instituto es acorde con lo que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos (artículos 54 y 80) porque ésta no señala como requisito para la debida integración del mismo la participación de los municipios. Se citan también los artículos 46, 47 y 54 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.
95. **XII.** El concepto de invalidez relativo a la inconstitucionalidad del artículo 15, fracción III, de la Ley del Instituto se basa en especulaciones que no se traducen en una violación a su autonomía porque el término de “cuentas incobrables” es claro y específico, sin que sea necesario que se señale un listado específico de posibilidades, porque se limitaría la libre apreciación de las autoridades encargadas de aplicarlo.
96. **XIII.** La Ley del Instituto no transgrede de manera retroactiva el ingreso de los servidores públicos, en primer lugar debido a que el municipio actor no ha firmado el convenio de incorporación del Instituto; por otra parte, la ley reformada aún no tiene aplicación porque no se encuentra publicado su reglamento. Por esto, es imposible que se esté aplicando de manera retroactiva la norma, pues aún no se ejecuta.
97. **XIV.** Los municipios se ven beneficiados porque se garantizan las prestaciones laborales previstas en la Ley del Servicio Civil que en su artículo 43, fracción VIII, estatuye como derecho de los trabajadores disfrutar los beneficios que otorga el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado. En consecuencia, dicha ley sí tiene origen en la Ley del Servicio Civil.
98. **XV.** No se afecta la capacidad de pago de los afiliados porque conforme al artículo 32 de la Ley del Instituto la autorización del crédito está sujeta a la capacidad de pago del afiliado.
99. **XVI.** Son inatendibles los argumentos encaminados a combatir el aumento de la cuota al 6% que señala el artículo 42 de la Ley del Instituto, por ser a cargo de los afiliados. En todo caso, el municipio debió acreditar haber realizado aportaciones o cuotas para demostrar una afectación financiera.
100. **XVII.** El texto anterior a la reforma establecía el mismo porcentaje para las aportaciones ordinarias a cargo de los servidores públicos en los artículos 9, fracción II y 13 de la Ley del Instituto, por lo que no hubo un aumento en la cuota a cargo de los trabajadores.
101. **XVIII.** La cuota no es excesiva pues, por ejemplo, la cuota de aportación que establece la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado es del 5%; sin embargo, el Instituto local cuenta con veintiún mil quinientos afiliados y el INFONAVIT con cinco millones; por otra parte, el Instituto local otorga una serie de beneficios y prestaciones que no ofrece el INFONAVIT.

102. **XIX.** Las cuotas que establece la Ley del Instituto se equiparan a un ahorro, ya que los montos aportados son acumulables de manera individuales y son susceptibles de devolución en caso de baja o fallecimiento.
103. **XX.** Es anticipado señalar que no se establece una periodicidad para el cobro de las cuotas, pues no se ha expedido el Reglamento. No obstante, la Ley sí señala que la base de la cotización será el 6% de las percepciones constantes y el artículo 27 precisa que los entes obligados deberán enterar al Instituto dentro de los primeros treinta días naturales a la fecha de corte de nómina el monto de sus aportaciones y retenciones. Aunado a lo anterior, esta circunstancia pudiera pactarse en los convenios, que el actor no ha suscrito.
104. **XXI.** Las cuotas del 6% son menores a las que aplican las instituciones bancarias por concepto de interés para créditos similares, por lo que no se causa un perjuicio a los trabajadores.
105. **XXII.** La ley no impone arbitrariamente a los municipios decisiones sobre sus ingresos y el manejo que deben darles, pues la aplicación de la Ley queda supeditada en el ámbito municipal a la suscripción de convenios de incorporación.
106. **XIII.** El argumento del municipio relacionado a que no se encuentra preparado para afrontar sin adecuar su presupuesto la reforma, es infundado pues le corresponde a éste conforme al artículo 115, fracción IV, cuarto párrafo, la modificación de su presupuesto.
107. **D.2. Decretos que autorizan al Gobierno del Estado de Morelos a contratar empréstitos.**
108. **I.** Corresponde al Poder Legislativo responder los conceptos relativos a vicios en el procedimiento legislativo, sin dejar de hacer hincapié en que el municipio no hace valer ni demuestra violación al principio de división de poderes.
109. **II.** Por otra parte, el municipio carece de interés legítimo para impugnar las normas reclamadas porque no se afecta su esfera de competencias, por lo que se actualiza la hipótesis normativa contenida en la fracción VIII del artículo 19 y fracción II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de la materia, así como fracción I del artículo 105 de la Constitución General.
110. **III.** Conforme a los artículos 70, fracción XVII de la Constitución local; y 11, fracción I, 14 y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos corresponde al Gobernador promulgar y publicar las leyes y decretos del Congreso del Estado y proveer su observancia.
111. **IV.** Consideró infundados los argumentos respecto a que el Ejecutivo debió realizar determinadas acciones porque no se señala sustento jurídico; por otra parte, adujo que las solicitudes de endeudamiento se realizaron conforme a los artículos 35 y 36, fracciones I y II, de la Ley de Deuda Pública.
112. **V.** De esta manera, estos requisitos fueron colmados en el apartado de Antecedentes de los Decretos (tales como la motivación de la necesidad de la inversión, la capacidad de pago de la entidad, los beneficios que se esperan, el mecanismo de pago y demás datos relevantes), en los cuales el Poder Legislativo hace referencia a los oficios SG/0144/2016 y SG/0147/2015 suscritos por el Secretario de Gobierno y que dieron lugar a que la Comisión dictaminadora aprobara la iniciativa.
113. **VI.** No existe obligación de acompañar a la iniciativa un catálogo o relación de obras a realizar, así como los estudios de impacto ambiental o las vialidades programadas.
114. **VII.** En el caso del Decreto 990 se motivó la necesidad de fomentar e impulsar la planeación, análisis y atención de proyectos de inversión, así como el fortalecimiento de las finanzas públicas a través de la implementación de estrategias más eficientes en el gasto y en la inversión pública para alcanzar un gobierno eficaz y austero.
115. **VIII.** Por su parte, en relación al Decreto 991, se planteó el desarrollo e implementación de acciones estratégicas que optimizaran la movilidad de la zona metropolitana de Cuernavaca, a fin de lograr un sistema de movilidad integral y sustentable que mejore los niveles de servicio, conectividad, la competitividad y calidad de vida. En específico, se prevé la inversión en desarrollo de la infraestructura social de calidad en más de 37 kilómetros de las principales vialidades de la Zona Metropolitana de Cuernavaca en los municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Juitepec, Temixco, Tepoztlán y Xochitepec, con los objetivos que se señalan.
116. **IX.** Con esto se cumplió con el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución General, esto es, que los recursos se destinen para inversiones públicas productivas (artículos terceros de los Decretos 990 y 991, respectivamente).

117. **X.** El municipio no precisó cómo es que se lesionaron “sus derechos fundamentales”, su autonomía, el principio de división de poderes o de qué manera se le causa una afectación. Máxime que las obras a que se destinarán los recursos no comprenden al municipio actor.
118. **XI.** El Poder Ejecutivo destaca que los decretos 990 y 991 hacen referencia a las participaciones estatales pero no a las municipales, por lo que en ningún momento se compromete la autonomía o el libre manejo de la hacienda del ayuntamiento.
119. **XII.** En relación al argumento encaminado a demostrar que se debió incluir el monto a percibir en la Ley de Ingresos 2016, el Ejecutivo lo considera infundado porque no precisa la manera en que se lesiona su autonomía hacendaria o toma en consideración lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de ambos decretos, en los cuales se prevé una modificación a la Ley de Ingresos.
120. **D. 3. Ley de Transporte del Estado de Morelos**
121. **I.** Precisa que lo que está en discusión no es el análisis de la constitucionalidad de la Ley de Transporte del Estado de Morelos sino la violación a la autonomía municipal consagrada en el artículo 115 de la Constitución General. En este orden de ideas, el municipio no precisa de qué manera se lesiona su autonomía.
122. **II.** El municipio sólo alega respecto a los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis, 54 Ter y quinto transitorio de la Ley de Transporte del Estado de Morelos que no se acreditó la intervención del municipio en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, cuando dicha participación debe ser únicamente en lo relativo a su ámbito territorial, conforme al artículo 8 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.
123. **III.** El contenido de los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater y 54 de la Ley citada no establece disposiciones contradictorias al derecho de los municipios para participar en la formulación y aplicación de los programas de transporte público; sino establece que las zonas de tránsito controladas serán determinadas por la Secretaría y autoridades estatales y municipales competentes e incluso se prevé un Consejo Municipal de Transporte con lo que no puede considerarse que exista violación a la autonomía municipal.
124. **D.4. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.**
125. **I.** Resultan inatendibles las manifestaciones del municipio en relación a que se vulneró su autonomía municipal en virtud de que no expone razonamientos lógico jurídicos para acreditarlo.
126. **II.** De la lectura de los preceptos impugnados se advierte que se establecen los ámbitos de competencia del municipio, por lo que no se restringe su autonomía.
127. **D.5. Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo en el Estado de Morelos, su fe de erratas y el Decreto por el que se reforma el diverso que establece diversas medidas administrativas con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado.**
128. **I.** No existe violación a la autonomía municipal pues los Decretos no le resultan aplicables por su ubicación geográfica, es decir, sólo se implementarán en la Zona Metropolitana
129. **E.** Mediante oficio depositado el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Presidenta de la Mesa Directiva, en representación del Congreso del Estado de Morelos, Beatriz Vícera Alatríste, formuló contestación de la demanda en la que hizo valer lo siguiente:
130. **E.1. Causa de improcedencia**
131. **I.** El municipio actor no tiene interés legítimo ya que para acreditarlo se requiere de una afectación en su esfera de atribuciones en razón de su especial situación frente al acto impugnado. En la especie el Poder Legislativo cuenta con facultades para expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar leyes, decretos y acuerdos para el Gobierno y la Administración Interior del Estado de lo que se concluye que la legislatura no ha invadido la esfera competencial del municipio, o su autonomía.
132. **E.2. Conceptos de invalidez**
133. **E.2.1. Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno de Morelos**
134. **I.** Los artículos impugnados garantizan el derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 123 de la Constitución General, así como el derecho a recibir los beneficios que otorga el Instituto

- de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos que establece la Ley del Servicio Civil, porque consolida un sistema solidario de prestaciones económicas con cargas económicas distribuidas equitativamente entre los trabajadores.
135. **II.** Las reformas y adiciones no violentan derechos humanos ni las disposiciones constitucionales y convencionales invocadas porque el artículo 123 constitucional establece las bases mínimas conforme a las que deberá organizarse la seguridad social que tienen que ser observadas por las legislaturas estatales, sin que los Congresos locales estén obligados a reproducir el contenido íntegro de las leyes reglamentarias de cada apartado de este artículo.
136. **III.** La fracción VI del artículo 116 de la Constitución General otorga competencia a los Congresos locales para legislar en materia de relaciones de trabajo, mientras que la Constitución local en su artículo 40, fracción XX, dispone que son facultades del Poder Legislativo del Estado expedir leyes relativas a la relaciones de trabajo entre los poderes y ayuntamientos de los municipios del estado y la seguridad social de los mismos.
137. **IV.** El artículo 43, fracción VII, de la Ley del Servicio Civil establece como un derecho del trabajador disfrutar de los beneficios que otorgue el Instituto y el diverso 45, fracción XV, del mismo cuerpo normativo señala como obligación de los poderes cubrir las aportaciones que fijen las leyes para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales para integrar un fondo que permita otorgarles créditos baratos para que adquieran viviendas.
138. **V.** El Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos constituye un fondo de vivienda que permite establecer un financiamiento para otorgar créditos baratos y suficientes para adquirir, construir o mejorar viviendas.
139. **VI.** Existe libertad de configuración del legislador local para regular las funciones del Instituto porque el artículo 123 de la Constitución General no establece nada en cuanto a la forma, periodicidad o monto de las cuotas que deben realizarse a dichos organismos. Máxime que no se contravienen las bases mínimas contenidas en el apartado B del artículo 123 de la Carta Magna.
140. **VII.** El porcentaje del 6% de aportación para los afiliados ya era contemplado antes de la reforma a la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos por lo que dicha reforma no constituye un cambio sustancial o material, sino meramente formal por lo que no constituye un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado.
141. **VIII.** La reforma realizada a la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos (se citan los artículos 5 y 6) reitera un interés social, procurando el bienestar social de los afiliados y de sus familias a través del otorgamiento de prestaciones económicas sociales.
142. **IX.** El Congreso del Estado no vulneró la garantía de legalidad establecida en el artículo 16 de la Constitución General porque cuenta con facultades para expedir, aclarar, derogar o abrogar leyes, decretos y acuerdo, conforme al artículo 40, fracción II, de la Constitución Local y la materia sobre la cual versa la ley impugnada no está reservada a la federación en términos del artículo 73 constitucional. En este sentido, la Ley impugnada fue emitida por un órgano legalmente facultado para ello. Por otra parte, el acto se encuentra motivado, sin que esto implique que todos los ordenamientos deban ser materia de una motivación específica.
143. **E.2.2.** *Decretos por los cuales se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a gestionar y contratar un financiamiento y a afectar como fuente de pago las participaciones que en ingresos federales le corresponda así como a constituir o modificar un fideicomiso que funja como mecanismo de pago; Ley de Transporte del Estado de Morelos y Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos*
144. **I.** En todo momento se cumplió con el procedimiento legislativo: el catorce de julio de dos mil dieciséis el Gobernador presentó la iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos; en sesión de la misma fecha se turnó a las Comisiones Unidas de Planeación para el Desarrollo y Asentamientos Humanos y de Tránsito, Transporte y Vías de comunicación para el análisis y dictamen de la iniciativa.
145. **II.** Por otra parte, en oficio SG/0147/2015 de doce de julio de dos mil dieciséis el Gobernador presentó la Iniciativa de Decreto por el que se autoriza al Gobierno del Estado a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito, la cual fue turnada a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública para su análisis y dictamen en sesión del catorce del mismo mes y año.

146. **III.** En la misma sesión, dichos dictámenes se sometieron a discusión y votación, los cuales fueron aprobados. Una vez realizado lo anterior se remitieron al ejecutivo para los efectos de lo dispuesto por los artículos 44, 47 y 70, fracción XVII, inciso a), de la Constitución local.
147. **IV.** Las decisiones relativas al financiamiento del Estado son del interés de la generalidad, sin que exista un interés o un derecho público subjetivo reconocido o tutelado por la ley que faculte a los municipios para reclamar en controversia constitucional actos de esta naturaleza.
148. **V.** Es infundado que se vulnere el principio de equidad y proporcionalidad a que se refiere el artículo 25 de la Constitución General o que no estén destinados específicamente. En realidad, dicho precepto dispone que corresponde al Estado la rectoría de desarrollo nacional, así como la planeación, producción, conducción, coordinación, orientación y desarrollo de la actividad nacional, entre otros.
149. **VI.** El municipio no acreditó que se afectara su esfera jurídica con los Decretos 990 y 991.
150. **E.2.3. Ley de Transporte del Estado de Morelos; Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos; Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, su fe de erratas y Decreto por el cual se reforma.**
151. **I.** El municipio actor carece de la atribución constitucional para prestar el servicio de transporte público de pasajeros ya que éste consiste en un servicio cuya actividad radica en llevar personas de un punto a otro como servicio público. La constitución es clara en que se trata de una materia que debe ser regulada en las leyes federales o estatales, y que los municipios deben estar autorizados para intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial.
152. **II.** Corresponde a los municipios participar en la formulación y aplicación de programas sobre la prestación del servicio de transporte público de pasajeros sin que pueda prestarlos de manera directa.
153. **III.** Los municipios sólo tienen atribución respecto del servicio de tránsito no del de transporte.
154. **IV.** La Ley debe autorizar a los municipios para intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte cuando afecten su ámbito territorial de competencia, sin que esto implique la prestación del servicio de transporte público.
155. **V.** No se actualiza un principio de afectación por lo que los conceptos de invalidez que formula la parte actora son inoperantes.
156. **OCTAVO. Opinión del Procurador General de la República.** La Procuradora General de la República no formuló opinión en el presente asunto.
157. **NOVENO. Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el nueve de febrero de dos mil diecisiete se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución¹ y se puso el expediente en estado de resolución.
158. **DÉCIMO. Retorno.** El dos de enero de dos mil diecinueve, por acuerdo de Presidencia este Alto Tribunal, se ordenó retornar los autos al Ministro Luis María Aguilar Morales, para que continuara actuando como ponente en esta acción de inconstitucionalidad y, en su oportunidad, propusiera al Tribunal Pleno el proyecto respectivo.

CONSIDERANDO:

159. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² y

¹ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 29. Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvenición, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite”.

² Constitución General

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

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

(...)

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

(...)”.

10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación³, así como con el punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece⁴, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Tlaquiltenango y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, en la cual se impugnan diversos actos y normas generales.

160. **SEGUNDO. Existencia de las normas y actos impugnados.** Se encuentra demostrada la existencia de las normas generales y los actos materia de la presente controversia constitucional toda vez que se trata de diversos decretos publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos en las fechas que se indican a continuación:
161. **A. Decreto 988**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos de veintiuno de julio de dos mil dieciséis, por el cual se reforma de manera integral la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.
162. **B. Decreto 990**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos de veintiuno de julio de dos mil dieciséis, por el que se Autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate.
163. **C. Decreto 991**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos de veintiuno de julio de dos mil dieciséis, por el que se Autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate.
164. **D. Decreto 992**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos de veintidós de julio de dos mil dieciséis, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la **Ley de Transporte del Estado de Morelos** y la **Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos**.
165. **E. Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas** con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos de catorce de agosto de dos mil dieciséis y su fe de erratas de quince de agosto de dos mil dieciséis.
166. **F. Decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas** con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis.
167. Por lo tanto, se procede a estudiar la oportunidad, legitimación y causas de improcedencia hechas valer por las partes.
168. **TERCERO. Oportunidad.** El artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de la materia⁵ establece la forma de computar los plazos. A continuación se desarrolla el cómputo para cada una de las normas generales y actos impugnados con motivo de su publicación:

³ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

“Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(...)”.

⁴ **Acuerdo General número 5/2013**

“SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente;

(...)”.

⁵ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

169. **A. Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.**
170. El Decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial local el veintiuno de julio de dos mil dieciséis por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover controversia constitucional transcurrió del **uno de agosto (primer día hábil siguiente a la publicación) al nueve de septiembre**, debiéndose descontar los días veintidós a treinta y uno de julio, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres y cuatro de septiembre por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia⁶ y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁷, así como en el punto Primero del Acuerdo General número 18/2013⁸ de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que al haberse presentado la demanda el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **resulta oportuna.**
171. **B. Decreto 990 por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate.**
172. El Decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial local el veintiuno de julio de dos mil dieciséis por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover controversia constitucional transcurrió del **uno de agosto (primer día hábil siguiente a la publicación) al nueve de septiembre**, debiéndose descontar los días veintidós a treinta y uno de julio, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres y cuatro de septiembre por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto Primero del Acuerdo General número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que al haberse presentado la demanda el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **resulta oportuna.**

“**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 (...).”

⁶ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

“**Artículo 3.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

II. Se contarán sólo los días hábiles, y

III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

⁷ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

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

⁸ **Acuerdo General número 18/2013**

“**PRIMERO.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

a) Los sábados;

b) Los domingos;

c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

d) El primero de enero;

e) El cinco de febrero;

f) El veintiuno de marzo;

g) El primero de mayo;

h) El cinco de mayo;

i) El dieciséis de septiembre;

j) El doce de octubre;

k) El veinte de noviembre;

l) El veinticinco de diciembre;

m) Aquellos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor, y

n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles.

También se considerarán inhábiles para el cómputo de dichos plazos, los días que así se hubieren declarado por el tribunal ante el cual deba interponerse un medio de defensa de la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando un Tribunal de Circuito o un Juzgado de Distrito remitan a este Alto Tribunal un recurso de la competencia de éste, que deba interponerse ante aquél, deberá certificar si los días que transcurrieron entre la fecha de la notificación de la resolución impugnada y la de la interposición del medio de impugnación, fueron hábiles o inhábiles en el tribunal respectivo”.

173. *C. Decreto 991 por el que se Autoriza al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate.*
174. El Decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial local el veintiuno de julio de dos mil dieciséis por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover controversia constitucional transcurrió del **uno de agosto (primer día hábil siguiente a la publicación) al nueve de septiembre**, debiéndose descontar los días veintidós a treinta y uno de julio, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres y cuatro de septiembre por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto Primero del Acuerdo General número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que al haberse presentado la demanda el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **resulta oportuna**.
175. *D. Ley de Transporte del Estado de Morelos.*
176. El Decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial local el veintidós de julio de dos mil dieciséis por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover controversia constitucional transcurrió del **uno de agosto (primer día hábil siguiente a la publicación) al nueve de septiembre**, debiéndose descontar los días veintitrés a treinta y uno de julio, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres y cuatro de septiembre por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto Primero del Acuerdo General número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que al haberse presentado la demanda el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **resulta oportuna**.
177. *E. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.*
178. El Decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial local el veintidós de julio de dos mil dieciséis por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover controversia constitucional transcurrió del **uno de agosto (primer día hábil siguiente a la publicación) al nueve de septiembre**, debiéndose descontar los días veintitrés a treinta y uno de julio, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres y cuatro de septiembre por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto Primero del Acuerdo General número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que al haberse presentado la demanda el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **resulta oportuna**.
179. *F. Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos.*
180. El Decreto impugnado y su fe de erratas se publicaron en el Periódico Oficial local el catorce y quince de agosto de dos mil dieciséis por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover controversia constitucional transcurrió del **quince de agosto al veintiséis de septiembre y del dieciséis de agosto al veintisiete de septiembre, respectivamente**, debiéndose descontar los días veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres, cuatro, diez, once, dieciséis, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto Primero del Acuerdo General número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que al haberse presentado la demanda el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **resulta oportuna**.

181. **G. Decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis.**
182. El Decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial local el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover controversia constitucional transcurrió del **veintidós de agosto al tres de octubre**, debiéndose descontar los días veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de agosto, así como tres, cuatro, diez, once, dieciséis, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de septiembre y uno y dos de octubre por tratarse de días inhábiles, de conformidad con los artículos 3, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto Primero del Acuerdo General número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que al haberse presentado la demanda el treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **resulta oportuna**.
183. Como se advierte del análisis anterior **la presentación de la demanda resulta oportuna para todas las normas generales y actos impugnados**, por lo que se procede a estudiar la legitimación de las partes.
184. **CUARTO. Legitimación activa.** Conforme al artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General⁹, los municipios tienen legitimación para promover controversia constitucional en contra de un Estado con motivo de actos o disposiciones generales. Por otra parte, con fundamento en el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁰ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.
185. La presente controversia constitucional fue promovida por Yasmín Velázquez Flores, quien se ostentó como Síndica Municipal, en representación del Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos. De acuerdo con el artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos¹¹ el Síndico ostenta la representación jurídica del Municipio actor, carácter que la promovente acreditó mediante 1) Constancia de Mayoría de la Elección de Ayuntamiento de diez de junio de dos mil quince¹² y 2) Relación de los diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional que fueron electos y que integrarán la legislatura local, así como la integración de treinta y dos ayuntamientos de la entidad que resultaron electos en el proceso local ordinario 2014-2015, en términos de lo dispuesto por el artículo 79, fracción VIII, inciso f, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial local el dieciocho de junio de dos mil quince¹³.

⁹ Constitución General

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

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

(...)

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

(...)”

¹⁰ Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“**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.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan”.

¹¹ Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos

“**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;

(...)”

¹² Foja 179 del tomo I de la controversia constitucional 94/2016.

¹³ Foja 180 del tomo I de la controversia constitucional 94/2016.

186. Por lo tanto, la parte actora se encuentra legitimada para promover la presente controversia constitucional.
187. **QUINTO. Legitimación pasiva.** En la presente controversia constitucional se tuvieron como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como Secretarios de Gobierno y de Movilidad y Transporte, todos del Estado de Morelos.
188. De acuerdo con el artículo 10 de la Ley Reglamentaria en la materia¹⁴, el Poder Legislativo, Ejecutivo y Secretarios de Gobierno y Movilidad y Transporte del Estado de Morelos tienen legitimación pasiva para ser demandados, pues se trata de las autoridades que emitieron y promulgaron los Decretos impugnados.
189. **A. Poder Ejecutivo.**
190. El Poder Ejecutivo compareció por conducto de José Anuar González Cianci Pérez, quien se ostentó como Encargado de Despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y Octavio Ibarra Ávila, como Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo, quienes en términos de los artículos 15 y 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, así como 4, fracción V, 9, 16, fracciones I a III, y 24 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica¹⁵ y el Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del Gobernador Libre y Soberano de Morelos tienen facultades para representar al

¹⁴ **Ley Reglamentaria de la materia**

“Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

(...)

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

(...)”

¹⁵ **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos**

“Artículo 15. Las personas titulares de las unidades dependientes del Gobernador del Estado serán nombrados y removidos libremente por éste.

Los nombramientos de los servidores públicos considerados de confianza, expedidos por el Gobernador del Estado, cesarán sus efectos al término del periodo de administración, o bien, a la separación anticipada al término del mismo, sin perjuicio de la aplicación de la normativa aplicable.

En los Reglamentos se establecerán las suplencias de los servidores públicos en casos de ausencia temporal, mismas que no podrá durar más de noventa días naturales; asimismo se regularán las suplencias ante la ausencia absoluta de la persona titular de una secretaría o dependencia, **así como la figura del encargado de despacho, quien podrá desempeñar legalmente las atribuciones que originalmente corresponderían a la persona titular de que se trate, durante el tiempo que se considere necesario por el propio Gobernador del Estado.**

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

I. Representar y constituirse en asesor jurídico del Gobernador del Estado, en todos los actos en que éste sea parte;

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;

(...)”

Reglamento Interior de la Consejería Jurídica

“Artículo 4. Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos de su competencia, la Consejería Jurídica contará con las Unidades Administrativas que enseguida se refieren:

I. La Oficina del Consejo;

II. La Dirección General de Asuntos Burocráticos;

III. La Dirección General de Asuntos Contenciosos;

IV. La Dirección General de Consultoría de Asuntos Administrativos;

V. La Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo;

VI. La Dirección General de Legislación;

VII. La Secretaría Técnica, y

VIII. La UEFA.”

Artículo 9. La representación de la Dependencia, así como el trámite y la resolución de los asuntos de su competencia, **corresponden originalmente al Consejero**, quien para su mejor atención y despacho, podrá delegar sus facultades en servidores públicos subalternos o pertenecientes a otras Secretarías, Dependencias o Entidades de la Administración Pública Estatal, sin perjuicio de su ejercicio directo por el Consejero, excepto aquellos que por disposición expresa no sean delegables.

La delegación de atribuciones se realizará mediante acuerdo expedido por el Consejero, que podrá publicarse en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” para efectos de su difusión, cuando se refiera a atribuciones cuyo ejercicio trascienda a la esfera jurídica de los particulares”.

“Artículo 16. La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas:

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

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

III. Constituirse en delegado del Gobernador y demás personas titulares de las Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(...)”

“Artículo 24. En el caso de ausencia absoluta del Consejero, será facultad del Gobernador nombrar un **encargado de despacho de la Consejería Jurídica, quien podrá desempeñar legalmente todas las atribuciones que originalmente corresponderían a aquél durante el tiempo que se considere necesario por el Gobernador del Estado;** lo anterior, sin perjuicio de la designación definitiva que realice al efecto, de conformidad con lo dispuesto por la Ley”.

- Gobernador del Estado en la presente controversia constitucional¹⁶. Por otra parte, los funcionarios mencionados acreditaron su carácter mediante 1) nombramiento de veintiocho de agosto de dos mil quince en el cual el Gobernador del Estado de Morelos designa a José Anuar González Cianci Pérez como Encargado del Despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos¹⁷ y 2) nombramiento de catorce de febrero de dos mil trece en el cual el Gobernador del Estado de Morelos designa a Octavio Ibarra Ávila como Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo¹⁸.
191. **B. Secretario de Gobierno.**
192. El Secretario de Gobierno del Estado de Morelos, Matías Quiroz Medina, contestó la demanda instaurada en su contra y acreditó su personalidad mediante nombramiento de trece de octubre de dos mil catorce en el cual el Gobernador del Estado de Morelos lo designa como Secretario de Gobierno¹⁹. Asimismo, conforme al artículo 21, fracción XXXI²⁰, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos le corresponde refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado de Morelos por lo que cuenta con legitimación pasiva en el presente asunto²¹.
193. **C. Secretario de Movilidad y Transporte.**
194. El Secretario de Movilidad y Transporte del Gobierno del Estado de Morelos no formuló contestación de demanda.
195. **D. Poder Legislativo.**
196. El Poder Legislativo compareció por conducto de Beatriz Vicera Alatraste, Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso, quien en términos del artículo 36, fracción XVI de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos²² tiene facultades para representar al Congreso en cualquier asunto en que sea parte y acreditó dicha personalidad mediante copia certificada del acta de la sesión ordinaria de doce de octubre de dos mil dieciséis en la cual se le declara Presidenta de la Mesa Directiva para el segundo año de ejercicio constitucional desde el día doce de octubre de dos mil dieciséis y hasta el treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete²³.
197. En consecuencia, las autoridades demandadas cuentan con legitimación pasiva en el presente asunto.
198. **SEXTO. Causas de improcedencia.**
199. **A. Cesación de efectos.**
200. Este Tribunal Pleno advierte, en forma oficiosa, que **han cesado los efectos del Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema**

¹⁶ Foja 433 del tomo I de la controversia constitucional 94/2016.

¹⁷ Fojas 437 y 439 del tomo I de la controversia constitucional 94/2016.

¹⁸ Fojas 369 del tomo I de la controversia constitucional 94/2016.

¹⁹ Foja 363 del tomo I de la controversia constitucional 94/2016.

²⁰ **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos**

“**Artículo 21.** A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponden las siguientes:

(...)

XXXI. Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo, **así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el estado de Morelos;**

(...)

²¹ Sirve de apoyo la jurisprudencia de texto y rubro: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN AQUÉLLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR.** Conforme a los artículos 3o., fracción I, inciso a), 8o., 12, 16, 18, 31, fracción I y 32, fracción XXXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, para el despacho de los asuntos que competen al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada, de la cual forma parte la Secretaría General de Gobierno, cuyo titular, entre otras atribuciones, tiene la de refrendar las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el Gobernador expida o promulgue, para que sean obligatorios, así como la de administrar y publicar el Periódico Oficial del Estado. En esa virtud, el Secretario General de Gobierno del Estado de San Luis Potosí tiene legitimación pasiva para comparecer en controversia constitucional conforme a los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues está obligado legalmente a satisfacer, autónomamente, las exigencias que se le demandan respecto del refrendo de los decretos del Gobernador del Estado y su publicación”. Registro 180374. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XX, octubre de 2004; Pág. 1817. P./J. 104/2004.

²² **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

“**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;

(...)

²³ Foja 561 del tomo I de la controversia constitucional 94/2016.

Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos y su fe de erratas, así como el Decreto por el que se reforma el artículo primero y cuarto del Decreto original.

201. Estos **decretos administrativos** del Ejecutivo del Estado de Morelos estaban dirigidos a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo, de manera que al eliminarse este sistema mediante diversas reformas a la Ley de Transporte, **debe sobreseerse en la controversia respecto de estos actos**, por la cesación de sus efectos.
202. En primer lugar, es necesario mencionar que mediante el Decreto 992, publicado el veintidós de julio de dos mil dieciséis, se reformaron la Ley de Transporte del Estado de Morelos y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, con la finalidad de implementar un Sistema Integrado de Transporte Masivo.
203. En ese contexto, los decretos administrativos impugnados son normas generales de naturaleza reglamentaria, que fueron emitidos en acatamiento a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto 992, con la finalidad de desarrollar lo necesario para llevar a cabo la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo.
204. En efecto, el **Decreto del Ejecutivo local de catorce de agosto de dos mil dieciséis** tuvo como objeto determinar que, de manera inicial, el Sistema Integrado de Transporte Masivo operaría sólo en la Zona Metropolitana de Cuernavaca (artículo Primero del Decreto); mientras que en las regiones oriente y sur poniente del Estado, la implementación del sistema quedaría condicionada a la previa realización de los estudios de factibilidad correspondientes (artículo segundo del Decreto). Asimismo, se instruyó a la Secretaría de Movilidad y Transporte para realizar foros de consulta pública para la modernización del Servicio de Transporte en la entidad (artículo Cuarto del Decreto).
205. Posteriormente, el quince de agosto del mismo año se publicó una fe de erratas al Decreto anterior, para modificar el texto del artículo primero del Decreto (antes decía que en las zonas oriente y sur poniente de Morelos, el Sistema Integrado de Transporte Masivo quedaría condicionado a los estudios de factibilidad) y determinar que en las zonas oriente y sur poniente, la implementación del Sistema quedaría **suspendida hasta en tanto se realicen los estudios de factibilidad correspondientes**.
206. Más tarde, mediante el decreto de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, el Decreto de Medidas Administrativas del Ejecutivo local fue reformado en sus artículos primero y cuarto para sostener, tajantemente, que el Sistema Integrado de Transporte Masivo únicamente tendría implementación en la zona metropolitana de Cuernavaca, y que los foros de consulta que se llevarían a cabo, exclusivamente se referirían a la modernización del transporte público de la zona metropolitana.
207. Como se puede apreciar, en su conjunto, el *“Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos”* publicado en el Periódico Oficial del Estado el catorce de agosto de dos mil dieciséis y su fe de erratas de quince de agosto de dos mil dieciséis, así como el Decreto por el que se reforma el artículo primero y cuarto del Decreto original, publicado el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, **tienen como objeto establecer y regular el Sistema Integrado de Transporte en la zona metropolitana de Cuernavaca**, que comprende los municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Huitzilac, Tepoztlán, Temixco, Emiliano Zapata y Xochitepec.
208. No obstante, este Tribunal Pleno advierte que con posterioridad a la emisión de los decretos impugnados, **el Legislador de Morelos determinó suprimir el “Sistema Integrado de Transporte Masivo”, lo cual tiene como efecto que los decretos administrativos cuestionados perdieron su vigencia**, pues eran normas reglamentarias de este sistema de transporte que, como se verá a continuación, tampoco se encuentra vigente.
209. En esta tesitura, el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho el Congreso del Estado de Morelos emitió el Decreto 2857, por el que se reformaron diversas normas de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, **con la finalidad de eliminar el “Sistema Integrado de Transporte Masivo”**.
210. Como se puede advertir de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma y del propio texto aprobado por el Congreso local, la intención del Órgano Legislativo fue eliminar este *“Sistema Integrado de Transporte Masivo”*.
211. De este modo, en los antecedentes de la iniciativa de reforma se relata:

“II. MATERIA DE LA INICIATIVA:

*A manera de síntesis, cabe señalar que el iniciador presenta a consideración de esta Soberanía reformas a la Ley del Transporte del Estado de Morelos, **con el objeto de fortalecer el sistema de transporte público, derogando el Sistema Integrado de Transporte Masivo, el cual nunca estuvo en operación**, así como diversas disposiciones que fortalecen dicho sistema”.*

[Énfasis añadido]

212. De lo anterior, se advierte claramente que la intención de la iniciativa aprobada por el Congreso del Estado era suprimir el “*Sistema Integrado de Transporte Masivo*” que permitía la construcción de un “*Metrobus*” para dar paso a un “*Sistema de Transporte Público*”, que se consideraba más viable desde el punto de vista económico.
213. Igualmente, de la lectura del Decreto que finalmente se aprobó y publicó en el Periódico Oficial del Estado, se aprecia que fueron modificados los artículos 26 bis, 26 ter, 38 bis, 38 ter, 38 *quater* y 54 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, en las porciones que aludían al “*Sistema Integrado de Transporte Masivo*”, y se derogaron los artículos 54 bis y 54 ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos (que regulaban, precisamente, ese sistema de transporte masivo), para dar origen simplemente al “*Sistema de Transporte Público*”.
214. En síntesis, de los antecedentes del Decreto 2857 antes referido, se puede concluir que la finalidad de este paquete de reformas a la Ley del Transporte del Estado de Morelos fue fortalecer el sistema de transporte público “*derogando el Sistema Integrado de Transporte Masivo, el cual nunca estuvo en operación, así como diversas disposiciones que fortalecen dicho sistema*”.
215. Además, la derogación del “*Sistema Integrado de Transporte Masivo*” se materializa con las disposiciones transitorias Tercera, Cuarta y Décima del mismo Decreto 2857, que refieren:

“TERCERA. Con relación al Decreto Número Mil Trescientos Setenta y Tres, por el que se crea a la Entidad Paraestatal denominada Sistema Integrado de Transporte Masivo; y se autoriza al titular del Poder Ejecutivo Estatal para que mediante el instrumento idóneo determine la naturaleza jurídica y demás particularidades para su operación, publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, número 5486, de 05 de abril de 2017, deberá estarse a lo previsto en la Disposición Sexta Transitoria del Decreto Número Dos Mil Trescientos Cincuenta y Dos y en la Disposición Transitoria Novena del Decreto Número Dos Mil Trescientos Cuarenta y Nueve, publicados en el Periódico Oficial Tierra y Libertad, números 5552 y 5565, el 23 de noviembre y 31 de diciembre de 2017, respectivamente.

CUARTA. El Poder Ejecutivo Estatal, en virtud del presente Decreto, tomará las medidas a que haya lugar respecto del ‘Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema integrado de Transporte Masivo Previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos’, publicado en el Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’, número 5423, el 14 de agosto de 2016.

DÉCIMA. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan en lo dispuesto al presente Decreto”.

[Énfasis añadido]

216. De este modo, en el artículo tercero transitorio del Decreto 2857, el legislador de Morelos estableció que, con relación al Sistema Integrado de Transporte Masivo y la autorización para que el Ejecutivo emitiera medidas administrativas para la implementación del Sistema, se tendría que estar a lo dispuesto en el artículo sexto transitorio del Decreto 2352²⁴ y en el artículo transitorio noveno, del Decreto 2349²⁵, publicados el veintitrés de noviembre y treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, respectivamente.

²⁴ **“SEXTA.** Se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo Estatal para que, en virtud de las atribuciones conferidas en el ‘Decreto número mil trescientos setenta y tres.- por el que se crea a la Entidad Paraestatal denominada Sistema Integrado de Transporte Masivo; y se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo Estatal para que mediante el instrumento idóneo determine la naturaleza jurídica y demás particularidades para su operación’, realice las acciones conducentes para suspender o postergar el inicio de vigencia u operatividad de dicho organismo auxiliar, hasta en tanto se cuente con la disponibilidad presupuestaria para ello.

Para lo anterior, deberá tomar las previsiones respectivas por cuanto al ‘Decreto por el que se determina la naturaleza jurídica como Organismo Público Descentralizado, y demás particularidades para la operación, de la Entidad Paraestatal denominada Sistema Integrado de Transporte Masivo”.

²⁵ **“NOVENA.** Derivado de las consecuencias ocasionadas por el sismo ocurrido el 19 de septiembre de 2017, se faculta al Titular del Poder Ejecutivo Estatal la suspensión temporal de acciones o programas gubernamentales que resulten necesarios para atender dicho desastre.

217. En los artículos transitorios referidos (de los decretos 2352 y 2349) se autorizó al Ejecutivo local **para suspender o postergar el comienzo de vigencia u operatividad** del organismo paraestatal denominado “*Sistema Integrado de Transporte Masivo*”, hasta en tanto se cuente con la disponibilidad presupuestaria para ello, pues con motivo de las consecuencias generadas por el sismo del diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, era necesario que el Titular del Poder Ejecutivo Estatal suspendiera las acciones gubernamentales necesarias para atender dicho desastre.
218. De esta manera, a partir de la lectura integral del Decreto 2857 y las disposiciones transitorias de los Decretos 2352 y 2349, es evidente que el Legislador de Morelos determinó suprimir el “*Sistema Integrado de Transporte Masivo*”, lo cual tiene como efecto que los decretos administrativos cuestionados perdieron su vigencia, en términos de lo dispuesto en la disposición Décima transitoria del Decreto 2857, por la cual se establece que perderán su vigencia todas aquellas disposiciones que se opongan al decreto.
219. En síntesis, es posible sostener que el “*Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del sistema integrado de transporte masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos*” publicado en el Periódico Oficial del Estado el catorce de agosto de dos mil dieciséis, su fe de erratas del quince de agosto siguiente y sus reformas del diecinueve de agosto del mismo año, **han dejado de tener vigencia.**
220. En virtud de lo anterior, conforme a lo previsto en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia²⁶, las controversias constitucionales son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto impugnado; por lo que al estimarse que los decretos cuestionados han perdido su vigencia, **debe sobreseerse en la controversia respecto de estos decretos del Ejecutivo local.**
221. **B. Improcedencia por la existencia de reformas posteriores.**
222. **B.1. Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del estado de Morelos.**
223. No pasa desapercibido que mediante fe de erratas publicada el diez de agosto de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” del Gobierno del Estado de Morelos, en relación con el Decreto 988 en el cual se publicó la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos se determinó que “por un error mecanográfico en la página 10, columna derecha, línea 48; la página 16, columna derecha, línea 60, la página 20, columna derecha, línea 48; la página 27, columna derecha, línea 50; la página 38, columna derecha, línea 56; la página 45, columna izquierda, línea 45, la página 68, columna derecha, línea 10; y la página 72, columna derecha, línea 46; se dice veinte y debe decir veintiún, respectivamente”. En este sentido, la fe de erratas versa sobre un error mecanográfico relativo a la fecha en la cual se ordenó imprimir, publicar y circular el decreto legislativo, por lo que no afecta las normas impugnadas en este asunto.
224. Ahora bien, esta Suprema Corte advierte de oficio que, con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, el legislador local ha realizado diversas modificaciones a las normas impugnadas, por lo que es necesario delimitar si las reformas referidas constituyen o no un cambio en sentido normativo que generen, en su caso, el sobreseimiento de la controversia respecto de tales impugnaciones.
225. Mediante Decreto publicado el veintidós de marzo de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado de Morelos se reformaron los artículos 2, 3, fracciones IV y XXI, 9, 12, 13, 41 y 42 todos de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

En ese orden, se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo Estatal para que, en virtud de las atribuciones conferidas en el ‘Decreto número mil trescientos setenta y tres.- por el que se crea a la Entidad Paraestatal denominada Sistema Integrado de Transporte Masivo; y se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo Estatal para que mediante el instrumento idóneo determine la naturaleza jurídica y demás particularidades para su operación’, **realice las acciones conducentes para suspender o postergar el inicio de vigencia u operatividad de dicho organismo auxiliar, hasta en tanto se cuente con la disponibilidad presupuestaria para ello.** Para lo anterior, deberá tomar las previsiones respectivas por cuanto al ‘Decreto por el que se determina la naturaleza jurídica como Organismo Público Descentralizado, y demás particularidades para la operación, de la Entidad Paraestatal denominada Sistema Integrado de Transporte Masivo’.

²⁶ “**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; (...).”

“**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...)

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; (...).”

“**Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.”

226. Del mismo modo, el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el Decreto mediante el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, entre las que se advierte la reforma a los artículos 3, 6, 8, fracción VIII, 15, fracción XI, 18, fracción X, 19, 26, 41, 42, 43, 54, 55 y 58 de esa Ley.
227. En esta tesis, debe recordarse que el municipio actor impugnó los artículos 2, 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II, III y VIII en la porción normativa "intereses", 12, 13, 15, fracción III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 26, 27, 28, 41, 42, 43, 49 y 52 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.
228. A partir de lo anterior, es necesario precisar que conforme a lo previsto en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la materia²⁷, las controversias constitucionales son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general impugnada; por lo que debe analizarse si las normas impugnadas han sido modificadas en sentido normativo, para lo cual, a continuación, se realiza una comparación entre los artículos impugnados que fueron reformados, a saber, 2, 3, fracciones XII y XXVI, 8, 12, 13, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno de Morelos.

Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos impugnada (21 de julio de 2016)	Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos reformada el 22 de marzo de 2017	Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos reformada el 29 de noviembre de 2017
<p>(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Artículo 2. La interpretación de la presente Ley corresponde a la persona Titular del Poder Ejecutivo Estatal, a través de la Secretaría o Dependencia coordinadora del sector al que pertenezca el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, con la opinión de la persona titular de la Dirección General de dicho Instituto.</p> <p>A falta de disposición expresa, se aplicará supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos y el Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, así como los principios de simplificación administrativa y los principios generales del derecho.</p>	<p>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 22 DE MARZO DE 2017)</p> <p>Artículo 2. La interpretación de la presente Ley corresponderá a <u>la autoridad competente.</u></p> <p>(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016)</p> <p>A falta de disposición expresa, se aplicará supletoriamente la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos, el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos y el Código Procesal Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos, así como los principios de simplificación administrativa y los principios generales del derecho.</p>	

²⁷ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;(...)"

<p>(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:</p> <p>(...)</p> <p>XII. Ente obligado, al ente institucional incorporado conforme lo establece el artículo 25 de la <u>preste</u> Ley, y obligado a enterar las aportaciones, así como a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el Instituto otorga;</p> <p>(...)</p> <p>XXVI. Sujetos obligados, a los afiliados y acreditados, entes obligados, personal del Instituto, integrantes del Consejo Directivo y a todos aquellos que se ubiquen en los supuestos previstos en esta Ley.</p>		<p>(REFORMADO, P.O. 29 DE NOVIEMBRE DE 2017)</p> <p>Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:</p> <p>(...)</p> <p>XII. Ente obligado, al ente institucional incorporado conforme lo establece el artículo 25 de la <u>presente</u> Ley, y obligado a enterar las aportaciones, así como a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el Instituto otorga;</p> <p>(...)</p> <p><u>XXVII.</u> Sujetos obligados, a los afiliados y acreditados, entes obligados, personal del Instituto, integrantes del Consejo Directivo y a todos aquellos que se ubiquen en los supuestos previstos en esta Ley, <u>y</u></p>
<p>(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Artículo 8. El patrimonio del Instituto se constituirá por:</p> <p>(...)</p> <p>II. Las aportaciones de los entes obligados;</p> <p>III. Las aportaciones extraordinarias que se acuerden con los entes obligados;</p> <p>(...)</p> <p>VIII. Los <u>intereses</u>, productos financieros, rentas y otros que se obtengan por cualquier título;</p>		<p>(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Artículo 8. El patrimonio del Instituto se constituirá por:</p> <p>(...)</p> <p>II. Las aportaciones de los entes obligados;</p> <p>III. Las aportaciones extraordinarias que se acuerden con los entes obligados;</p> <p>(REFORMADA, P.O. 29 DE NOVIEMBRE DE 2017)</p> <p>VIII. Los intereses, productos financieros, <u>rendimientos, rentas, plusvalías y demás ingresos que se obtengan de las inversiones y operaciones que realice el Instituto;</u></p>

<p>Artículo 12. El Consejo Directivo es la máxima autoridad del Instituto y se integra por:</p> <p>I. El Gobernador, quien lo presidirá por sí o por conducto del representante que designe al efecto;</p> <p>II. Una persona representante del Poder Legislativo que, en ningún caso, podrá ser un Diputado al Congreso del Estado, en términos de lo previsto en la fracción V del artículo 81 de la Ley Orgánica;</p> <p>III. Una persona representante del Poder Judicial, que será la persona titular de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado;</p> <p>IV. La persona titular de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal;</p> <p>V. La persona titular de la <u>Secretaría de Gobierno</u> del Poder Ejecutivo Estatal;</p> <p>VI. La persona titular de la <u>Secretaría del Trabajo</u> del Poder Ejecutivo Estatal;</p> <p>VII. La persona titular de la <u>Secretaría de Administración</u> del Poder Ejecutivo Estatal;</p> <p>VIII. La persona que ocupe la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal;</p> <p>IX. La persona titular de la Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y</p>	<p>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 22 DE MARZO DE 2017)</p> <p>Artículo 12. El Consejo Directivo es la máxima autoridad del Instituto y se integra por:</p> <p>(REFORMADA, P.O. 22 DE MARZO DE 2017)</p> <p>I. El Gobernador, quien lo presidirá por sí o por conducto del representante que designe al efecto;</p> <p>(REFORMADA, P.O. 22 DE MARZO DE 2017)</p> <p>II. Una persona representante del Poder Legislativo que, en ningún caso, podrá ser un Diputado al Congreso del Estado, en términos de lo previsto en la fracción V del artículo 81 de la Ley Orgánica;</p> <p>(REFORMADA, P.O. 22 DE MARZO DE 2017)</p> <p>III. Una persona representante del Poder Judicial, que será la persona titular de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado;</p> <p>(REFORMADA, P.O. 22 DE MARZO DE 2017)</p> <p>IV. La persona titular de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal;</p> <p>(REFORMADA, P.O. 22 DE MARZO DE 2017)</p> <p>V. La persona titular de la <u>Secretaría de la Contraloría</u> del Poder Ejecutivo Estatal;</p> <p>(REFORMADA, P.O. 22 DE MARZO DE 2017)</p> <p>VI. La persona titular de la <u>Secretaría de Administración</u> del Poder Ejecutivo Estatal;</p> <p>(REFORMADA, P.O. 22 DE MARZO DE 2017)</p> <p>VII. La persona titular de la <u>Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y Entidades Paraestatales</u>;</p> <p>(REFORMADA, P.O. 22 DE MARZO DE 2017)</p> <p>VIII. La persona titular de la Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Judicial del Estado de Morelos;</p> <p>(REFORMADA, P.O. 22 DE MARZO DE 2017)</p> <p>IX. La persona titular de la Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Legislativo del Estado de Morelos;</p>	
---	--	--

<p>Entidades Paraestatales;</p> <p>X. La persona titular de la Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Judicial del Estado de Morelos;</p> <p>XI. La persona titular de la Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Legislativo del Estado de Morelos, y</p> <p>XII. Una Persona representante de la Sección XIX del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.</p> <p>Los cargos de los integrantes del Consejo Directivo serán honoríficos, por lo que no recibirán retribución, emolumento ni compensación alguna por su desempeño.</p> <p>Por cada integrante propietario, deberá designarse, por escrito, un suplente, el cual contará con las mismas facultades que el propietario. Dichos suplentes deberán contar con el nivel jerárquico inmediato inferior.</p> <p>Para el caso de que el representante que designe el Gobernador para fungir como presidente del Consejo Directivo, sea un integrante de éste último en términos del presente artículo, dicho integrante deberá designar a su vez a la persona que lo supla, a fin de evitar la concentración de votos en una sola persona para la toma de decisiones.</p> <p>En las sesiones del Consejo Directivo participarán el Director General y el Comisario Público con derecho a voz, pero sin voto.</p>	<p>(REFORMADA, P.O. 22 DE MARZO DE 2017)</p> <p>X. Una persona representante de la Sección XIX del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, y</p> <p>(REFORMADA, P.O. 22 DE MARZO DE 2017)</p> <p>XI. Una persona representante de las agrupaciones y asociaciones de trabajadores pensionados y jubilados de los entes públicos.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Los cargos de los integrantes del Consejo Directivo serán honoríficos, por lo que no recibirán retribución, emolumento ni compensación alguna por su desempeño.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Por cada integrante propietario, deberá designarse, por escrito, un suplente, el cual contará con las mismas facultades que el propietario. Dichos suplentes deberán contar con el nivel jerárquico inmediato inferior.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Para el caso de que el representante que designe el Gobernador para fungir como presidente del Consejo Directivo, sea un integrante de éste último en términos del presente artículo, dicho integrante deberá designar a su vez a la persona que lo supla, a fin de evitar la concentración de votos en una sola persona para la toma de decisiones.</p> <p>(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016)</p> <p>En las sesiones del Consejo Directivo participarán el Director General y el Comisario Público con derecho a voz, pero sin voto.</p>	
--	---	--

<p>(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Artículo 13. En las sesiones del Consejo Directivo, previa solicitud y autorización, podrá asistir un invitado nombrado por los representantes de las Asociaciones de Pensionados del Gobierno del Estado de Morelos, Ayuntamientos, Entidades estatales y municipales.</p>	<p>(REFORMADO, P.O. 22 DE MARZO DE 2017)</p> <p>Artículo 13. En las sesiones del Consejo Directivo, previa solicitud y autorización, podrá asistir un invitado <u>en representación de la parte patronal y trabajadora de los Ayuntamientos, organismos descentralizados, desconcentrados y paraestatales, con derecho a voz, pero sin voto, siempre y cuando se encuentren al corriente en el pago de sus cuotas al Instituto.</u></p>	
<p>(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Artículo 15. El Consejo Directivo, además de las señaladas en la Ley Orgánica y otros ordenamientos jurídicos aplicables, cuenta con las atribuciones no delegables siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>III. Aprobar las reservas financieras que propongan el Director General para asegurar la recuperación de las cuentas incobrables e incosteables derivadas del otorgamiento de créditos, así como las incobrables de los entes obligados</p> <p>(...)</p> <p>XII. Aprobar, a solicitud del Director General, los criterios para condonar los intereses moratorios a los entes obligados, afiliados y acreditados.</p>		<p>(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Artículo 15. El Consejo Directivo, además de las señaladas en la Ley Orgánica y otros ordenamientos jurídicos aplicables, cuenta con las atribuciones no delegables siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>III. Aprobar las reservas financieras que propongan el Director General para asegurar la recuperación de las cuentas incobrables e incosteables derivadas del otorgamiento de créditos, así como las incobrables de los entes obligados;</p> <p>(...)</p> <p>(ADICIONADA, P.O. 29 DE NOVIEMBRE DE 2017)</p> <p>XII. (...)</p> <p><u>XIII.</u> Aprobar, a solicitud del Director General, los criterios para condonar los intereses moratorios a los entes obligados, afiliados y acreditados.</p>

<p>(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Artículo 18. El Director General, además de las conferidas por la Ley Orgánica y demás normativa aplicable, cuenta con las atribuciones siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>XI. Determinar las medidas necesarias para asegurar que los afiliados, acreditados y entes obligados cumplan las obligaciones y se respeten sus derechos establecidos en la presente Ley, su Reglamento y demás normativa aplicable.</p>		<p>(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Artículo 18. El Director General, además de las conferidas por la Ley Orgánica y demás normativa aplicable, cuenta con las atribuciones siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>(ADICIONADA, P.O. 29 DE NOVIEMBRE DE 2017)</p> <p>XI. (...)</p> <p>(ADICIONADA, P.O. 29 DE NOVIEMBRE DE 2017)</p> <p>XII. (...)</p> <p>(ADICIONADA, P.O. 29 DE NOVIEMBRE DE 2017)</p> <p>XIII. (...)</p> <p><u>XIV.</u> Determinar las medidas necesarias para asegurar que los afiliados, acreditados y entes obligados cumplan las obligaciones y se respeten sus derechos establecidos en la presente Ley, su Reglamento y demás normativa aplicable.</p>
---	--	---

<p>(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Artículo 26. Los entes obligados tienen a su cargo:</p> <p>I. Proporcionar seguridad social en materia de vivienda a través del Instituto, a los servidores públicos o pensionistas con los que guarden relación laboral o, en su caso, administrativa;</p> <p>II. Avisar al Instituto dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha en que ocurran las altas, bajas y modificaciones salariales sujetas a cotización de los afiliados;</p> <p>III. Enterar en tiempo y forma las cuotas, aportaciones y las amortizaciones de los créditos otorgados;</p> <p>IV. Registrar el número de días laborados y la percepción constante de los afiliados;</p> <p>V. Enviar al Instituto con anticipación de al menos tres días hábiles al pago de la nómina de sus trabajadores, los archivos electrónicos en los que consten las retenciones por concepto de cuotas, créditos y aportaciones, así como las percepciones constantes de los afiliados o cualquier otro elemento que, al efecto, sea requerido;</p> <p>VI. Proporcionar los elementos necesarios para precisar la existencia de actos, derechos u obligaciones que le solicite el Instituto respecto de los afiliados;</p> <p>VII. Informar, cuando así lo solicite el Instituto, situaciones específicas o genéricas, a efecto de verificar la información que sea proporcionada por los afiliados, y</p> <p>VIII. Las demás responsabilidades que les imponga el Consejo Directivo para el cumplimiento del objeto de la Ley.</p>		<p>(REFORMADO, P.O. 29 DE NOVIEMBRE DE 2017)</p> <p>Artículo 26. Los entes obligados tienen a su cargo:</p> <p>I. Proporcionar seguridad social en materia de vivienda a través del Instituto, a los servidores públicos o pensionistas con los que guarden relación laboral o, en su caso, administrativa;</p> <p>II. Avisar al Instituto dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha en que ocurran las altas, bajas y modificaciones salariales sujetas a cotización de los afiliados;</p> <p>III. Enterar en tiempo y forma las cuotas, aportaciones y las amortizaciones de los créditos otorgados;</p> <p>IV. Registrar el número de días laborados y los ingresos totales de los afiliados;</p> <p>V. Enviar al Instituto con anticipación de al menos tres días hábiles al pago de la nómina de sus trabajadores, los archivos electrónicos en los que consten las retenciones por concepto de cuotas, créditos y aportaciones, así como los ingresos totales de los afiliados o cualquier otro elemento que, al efecto, sea requerido;</p> <p>VI. Proporcionar los elementos necesarios para precisar la existencia de actos, derechos u obligaciones que le solicite el Instituto respecto de los afiliados;</p> <p>VII. Informar, cuando así lo solicite el Instituto, situaciones específicas o genéricas, a efecto de verificar la información que sea proporcionada por los afiliados;</p> <p><u>VIII. Proporcionar, en las visitas de verificación del Instituto, los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo, y</u></p> <p>IX. Las demás responsabilidades que les imponga el Consejo Directivo para el cumplimiento del objeto de la Ley.</p>
--	--	---

(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016) Artículo 41. Tienen el carácter de obligatorias las aportaciones a cargo de los entes obligados, cuya base de cotización será el 6% sobre las percepciones constantes de los afiliados, las cuales deberán quedar consignadas en sus respectivos Presupuestos de Egresos.	(REFORMADO, P.O. 22 DE MARZO DE 2017) Artículo 41. Tienen el carácter de obligatorias las aportaciones a cargo de los entes obligados, cuya base de cotización <u>será el 2.25%</u> sobre los ingresos totales, las cuales deberán quedar consignadas en sus respectivos Presupuestos de Egresos.	(REFORMADO, P.O. 29 DE NOVIEMBRE DE 2017) Artículo 41. Tienen el carácter de obligatorias las aportaciones a cargo de los entes obligados, equivalentes al 2.25% de los ingresos totales o la pensión, según corresponda. Lo que debe quedar consignado en sus respectivos Presupuestos de Egresos.
(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016) Artículo 42. Tienen el carácter de obligatorias las cuotas a cargo de los afiliados, cuya base de cotización será el 6% sobre sus percepciones constantes, mismas que serán retenidas por los entes obligados y enteradas al Instituto en términos de lo dispuesto en la presente Ley y demás normativa aplicable.	(REFORMADO, P.O. 22 DE MARZO DE 2017) Artículo 42. Tienen el carácter de obligatorias las cuotas a cargo de los afiliados, cuya base de cotización <u>será del 2.25%</u> sobre sus ingresos totales, mismas que serán retenidas por los entes obligados y enteradas al Instituto en términos de los (sic) dispuesto en la presente Ley y demás normativa aplicable.	(REFORMADO, P.O. 29 DE NOVIEMBRE DE 2017) Artículo 42. Tienen el carácter de obligatorias las cuotas a cargo de los afiliados, equivalentes al 2.25% de los ingresos totales o la pensión, según corresponda, mismas que serán retenidas por los entes obligados y enteradas al Instituto, en términos de lo dispuesto en la presente Ley y demás normativa aplicable, así como los convenios celebrados entre el Instituto y el Ente Obligado, en los casos que así proceda.
(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016) Artículo 43. Tienen el carácter de obligatorias las retenciones que el ente obligado descuenta de las <u>percepciones constantes a los afiliados</u> , por concepto de créditos que como deudor principal o aval haya suscrito.		(REFORMADO, P.O. 29 DE NOVIEMBRE DE 2017) Artículo 43. Tienen el carácter de obligatorias las retenciones que el ente obligado descuenta <u>de los ingresos totales o la pensión, según corresponda, a los afiliados</u> , por concepto de créditos que como deudor principal o aval haya suscrito.

229. Ahora bien, una vez que se han expuesto las reformas anteriores, a continuación se analizará si en relación con los numerales impugnados y que fueron objeto de las reformas de veintidós de marzo de dos mil diecisiete y de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete se actualiza la causa de improcedencia contenida en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, relativa a la cesación de efectos.
230. Al respecto, este Tribunal Pleno ha resuelto que existe un nuevo acto legislativo que conlleva el sobreseimiento por cesación de efectos de la norma impugnada si se actualizan los dos siguientes aspectos:
231. I. Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y,
232. II. Que la modificación normativa sea sustantiva o material.
233. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, puesto que es a partir de la publicación que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados.
234. El segundo requisito significa que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Una

- modificación al sentido normativo será considerada un nuevo acto legislativo. Esto no acontece, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.
235. En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. En este sentido, la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto en dicho sistema, aunque sea tenue.
236. Conforme a esta definición de nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia o el sobreseimiento de un asunto, sino que una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo jurídico. En este sentido, también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos o en su defecto los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.
237. Lo que este Tribunal Pleno busca con este entendimiento sobre el nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula, que deriven precisamente del producto del poder legislativo.
238. Ahora bien, han sido múltiples las reflexiones realizadas en torno al concepto de nuevo acto legislativo, en sus criterios formal y material, como consecuencia de diversos factores. Así, el criterio de este Alto Tribunal se ha venido matizando con el objeto de evidenciar con mayor claridad los casos en que se actualiza un nuevo acto legislativo.
239. De esta forma, el criterio que actualmente rige para este Tribunal Pleno consiste en que, para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo, debe existir un **cambio en el sentido normativo** de la norma impugnada.
240. Es decir, es imperioso que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o alcance del precepto de que se trata.
241. En el caso, se actualiza el primer requisito, relativo a que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo, en relación con los artículos 2, 12, 13, 41 y 42 de la Ley del Instituto de Crédito de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.
242. Es así, pues este procedimiento tuvo origen en la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, presentada por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y el Diputado Jaime Álvarez Cisneros, Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano en sesión ordinaria de la Asamblea de la LII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos; iniciativa que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación para su análisis y dictamen correspondiente, donde se determinó que las propuestas de la iniciativa resultan procedentes por no contravenir ninguna disposición y finalmente se aprobó y ordenó publicar. La publicación se llevó a cabo en el Periódico Oficial local el veintidós de marzo de dos mil diecisiete. En este sentido, se desahogaron y agotaron las diferentes etapas del procedimiento legislativo.
243. Del mismo modo, los artículos 2, 3, fracciones XII y XXVI, 8, 12, 13, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, también fueron sometidos a un procedimiento legislativo para su modificación; el cual tuvo origen en la Iniciativa de Decreto presentada por la diputada Beatriz Vicera Alatríste el trece de julio de dos mil diecisiete, que tras ser aprobada fue publicada el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el Decreto.
244. Por tanto, a continuación, se analiza si los decretos legislativos generaron una modificación en sentido normativo que ocasione la cesación de efectos de las normas impugnadas.
245. Respecto al artículo 2 se colma este requisito, toda vez que previo a la reforma de veintidós de marzo de dos mil diecisiete la interpretación de la norma correspondía a *“la persona titular del Poder Ejecutivo Estatal, a través de la Secretaría o Dependencia coordinadora del sector al que pertenezca el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, con la opinión de la*

- persona titular de la Dirección General de dicho Instituto*", y ahora a *"la autoridad competente"*. En este sentido, existe un cambio en el sentido normativo de la norma, en relación con qué autoridad será competente para interpretarla.
246. Respecto del artículo 3 de la Ley del Instituto, debe recordarse que fueron impugnadas sus fracciones XII y XXVI, las cuales fueron modificadas a través de la reforma del veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete; sin embargo, estas modificaciones no tienen un sentido normativo, pues la fracción XII únicamente fue reformada para corregir una errata —antes se refería a la "*preste Ley*", por lo que se corrigió para decir "*presente Ley*"—. Mientras que en el caso de la fracción XXVI no se hizo modificación en el contenido de la norma, pues únicamente se recorrió una posición en la numeración correspondiente —ahora esta fracción se enumera XXVII— y se agregó al final de la fracción la conjunción "y" para permitir insertar una fracción adicional. Todo lo cual no constituye un cambio normativo, porque el artículo 3 referido no forma un sistema de normas sino que contempla diversas definiciones que serán empleadas a lo largo de la Ley del Instituto. Por tanto, las fracciones XII y XXVI del artículo 3 no han sufrido un cambio normativo.
247. Por lo que hace al artículo 8 de la Ley del Instituto, si bien el Municipio impugnó las fracciones II, III y VIII, se advierte que las dos primeras no han sido modificadas en forma alguna; sin embargo, la fracción VIII sí fue sometida a una modificación en sentido normativo, pues originalmente esta fracción determinaba que el patrimonio del Instituto se conformaba, entre otros, por los intereses que se obtuvieran por cualquier título. Y, con motivo de la reforma publicada el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, ahora se delimitó que el patrimonio del Instituto se conforma por los intereses que se obtengan de las inversiones y operaciones que realice el Instituto.
248. En este sentido, a diferencia de la redacción impugnada —que era mucho más amplia—, el texto vigente de la norma fue acotado y se limita a los intereses obtenidos por inversiones y operaciones realizadas por el Instituto. De esta manera, existe un cambio en sentido normativo exclusivamente respecto de la fracción VIII del artículo 8 de la Ley del Instituto de Crédito. No así de sus fracciones II y III.
249. En el artículo 12 de la Ley del Instituto se modificó la conformación del Consejo Directivo del Instituto, en este sentido, anteriormente eran parte del mismo el Titular de la Secretaría de Gobierno, Titular de la Secretaría del Trabajo y Consejero Jurídico, todos del Poder Ejecutivo Estatal, quienes ya no forman parte de este Consejo, mientras que se agregó la participación del Titular de la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo Estatal, así como una persona representante de las agrupaciones y asociaciones de trabajadores, pensionados y jubilados de los entes públicos obligados. De esta manera, se advierte un cambio normativo en el artículo 12 de la Ley del Instituto, porque se modificó la conformación del Consejo del Instituto.
250. El artículo 13 de la Ley del Instituto establecía que en las sesiones del Consejo Directivo, previa solicitud y autorización, podrá asistir un invitado nombrado por los representantes de las Asociaciones de Pensionados del Gobierno del Estado de Morelos, ayuntamientos, entidades estatales y municipales; ahora bien, con la reforma de veintidós de marzo de dos mil diecisiete se modificó el sentido normativo del artículo en el sentido de que podrá asistir un invitado en representación de la parte patronal y trabajadora de los ayuntamientos, organismos descentralizados, desconcentrados y paraestatales, siempre y cuando se encuentren al corriente en el pago de sus cuotas al Instituto. De esta manera, el artículo 13 constituye un nuevo acto legislativo porque antes contemplaba la posibilidad de que asistiera un representante de las asociaciones de pensionados, y ahora se prevé que puede ir un representante de la parte patronal y trabajadora de los ayuntamientos, organismos descentralizados, desconcentrados y paraestatales.
251. El artículo 15 de la Ley del Instituto de Crédito fue impugnado en sus fracciones III y XII, las cuales no han sufrido cambio alguno. Únicamente se destaca que, mediante decreto publicado el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, el contenido de la fracción XII se recorrió para ocupar ahora el lugar de la fracción XIII, sin que se haya alterado en forma alguna el contenido. Por tanto, el artículo 15 no ha sido modificado en las fracciones que son materia de esta impugnación.
252. Por su parte, el artículo 18 de la Ley del Instituto fue impugnado en su fracción XI, en la que se prevé que el Director General del Instituto cuenta con diversas atribuciones, en específico las de determinar las medidas necesarias para asegurar que los afiliados, acreditados y entes obligados cumplan con las obligaciones y se respeten sus derechos. De esta manera, mediante decreto publicado el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete en el periódico oficial de la entidad, se adicionaron tres fracciones (XI, XII y XIII), por lo que la fracción impugnada (originalmente XI) fue recorrida para ocupar, actualmente, la posición de la fracción XIV. Sin embargo, este corrimiento en la numeración no

- constituye un cambio en sentido normativo, pues el contenido íntegro de esta fracción sigue siendo exactamente igual al impugnado en esta controversia.
253. Asimismo, importa destacar que el artículo 26 de la ley del Instituto de Crédito fue impugnado en su totalidad y en forma global por disponer las atribuciones de los entes obligados relacionadas con la prestación de seguridad social en materia de vivienda a los servidores públicos locales o pensionistas. De este modo, mediante reforma publicada el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete se adicionó a este sistema normativo la obligación de los entes de proporcionar, en las visitas de verificación del Instituto de Crédito, los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo. De este modo, toda vez que el Municipio promovente hizo valer un concepto de invalidez global en torno a este artículo, se estima que la adición de esta obligación a cargo de los ayuntamientos, sí debe entenderse como un nuevo acto legislativo en sentido normativo, pues la modificación incide en el sistema de seguridad social en materia de vivienda y en la forma en la que los municipios deben cumplir con las obligaciones previstas en la Ley del Instituto de Crédito.
254. En el artículo 41 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos se modificó el porcentaje de las aportaciones obligatorias a cargo de los entes obligados cuya base de cotización era del 6% sobre las “*percepciones constantes*” de los afiliados para quedar en el 2.25% sobre los “*ingresos totales*”. Del mismo modo, mediante la reforma posterior de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete se hizo una modificación menor a la redacción de la norma. Esto constituye un cambio normativo sustancial en las aportaciones que deben pagar los entes obligados.
255. Por su parte, en el artículo 42 de la Ley del Instituto se disminuyeron las cuotas a cargo de los afiliados que deben ser enteradas al Instituto del 6% al 2.25%, y se modificó la base de cotización que era “*sobre las percepciones constantes*” y ahora es “*sobre sus ingresos totales*”, por lo cual se modifica el sentido del artículo en sentido normativo. Del mismo modo, mediante la reforma posterior de veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete se hizo una modificación menor a la redacción de la norma.
256. Finalmente, en el artículo 43 también se acredita un cambio en sentido normativo, pues originalmente se preveía que son obligatorias las retenciones que el ente obligado realice de las “*percepciones constantes de los afiliados*”, y ahora, mediante la reforma de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, también se incluye de este carácter obligatorio a las retenciones que se hagan de las pensiones de los pensionistas, por concepto de créditos que como deudor principal o aval haya suscrito. De este modo, se estima que la modificación constituye un cambio en el sentido normativo del artículo 43.
257. En estas condiciones, en el caso se reúnen los requisitos apuntados respecto a los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos pues se llevaron a cabo las diferentes etapas del procedimiento legislativo hasta culminar con su publicación en el Periódico Oficial local del veintidós de marzo de dos mil diecisiete y **se actualiza un cambio en el sentido normativo** de las disposiciones materia de la reforma.
258. Por lo tanto, **se sobresee** en la presente controversia constitucional por lo que respecta a los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, con fundamento en el artículo 19, fracción V de la Ley Reglamentaria de la materia.
259. Dicho lo anterior, al concluirse que debe sobreseerse en la controversia respecto del artículo 42 de la Ley del Instituto de Crédito, es innecesario pronunciarse en torno al argumento de improcedencia en el que el Poder Legislativo acusó que esta norma sólo reflejaba el porcentaje de aportación para los afiliados que ya se contemplaba en ordenamientos anteriores, pues a ningún fin práctico conduciría ese estudio, pues la norma ya fue modificada —incluso ya se redujo ese porcentaje de aportación de 6% al 2.25%, como se vio en párrafos anteriores—.
260. **B.2. Ley de Transporte del Estado de Morelos.**
261. Asimismo, se advierte que esta Ley ha sufrido diversas modificaciones. En efecto, mediante Decreto 1488 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el uno de marzo de dos mil diecisiete se reformaron los artículos 111, fracciones III, IV y V, 130, fracción I, párrafo primero, y 135, fracción II, párrafo primero, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos. Sin embargo, dicha reforma

- no afecta los artículos impugnados, a saber, 26 bis, 26 ter, 38 bis, 38 ter, 38 quater, 54, 54 bis, 54 ter y quinto transitorio.
262. Por otra parte, el dieciséis de julio de dos mil diecisiete se publicó el Decreto número 2199, mediante el cual se reformaron las fracciones I y IV del artículo 12, XIX y XXX del artículo 14, el párrafo inicial y las fracciones XV, XX, XXI, XXIII y XXIV del artículo 16 y la fracción VII del artículo 28 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos. Si bien se trata de un decreto de reforma expedido posteriormente a la presentación de la demanda, ello no cobra relevancia ya que no modifica los preceptos impugnados.
263. Posteriormente, el treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete se publicó el Decreto número 2349, mediante el cual se reformaron la fracción XVI del artículo 2, las fracciones I y XIX del artículo 14, las fracciones XV, XIX, XXIII, XXV, XXVIII y XIX del artículo 16, todas de la ley de Transporte del Estado de Morelos que, como puede apreciarse, no tienen relevancia para este apartado, pues no alteraron el sentido normativo de las disposiciones impugnadas.
264. El dieciséis de mayo de dos mil dieciocho se publicó el Decreto número 2857, mediante el cual se reformaron la fracción III del artículo 2, el artículo 6, las fracciones XIX y XXXIII del artículo 14, el primer párrafo del artículo 26 Bis, el primer párrafo y la fracción II del artículo 26 Ter, las fracciones VI y XIII y el párrafo final del artículo 28, los artículos 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater y 46, los incisos g) y h) de la fracción I del artículo 48, el primer párrafo el primer párrafo y la fracción VI del artículo 49, la fracción V del artículo 50; los artículos 53 y 54; la fracción II del artículo 56; el artículo 62, el primer párrafo del artículo 63, el artículo 64, la fracción I del artículo 71, el segundo párrafo del artículo 101, el primer párrafo del artículo 110, el primer párrafo del artículo 133 y el primer párrafo del artículo 134, de la Ley de Transporte del Estado de Morelos. Asimismo, se derogaron los artículos 54 Bis y 54 Ter de dicha Ley.
265. Finalmente, el once de septiembre de dos mil veinte se publicó el Decreto número 704 mediante el cual se reformó la fracción I del artículo 117 de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, en materia de protección a la mujer y a fin de evitar la violencia simbólica y mediática generada por la publicación y difusión de anuncios sexistas o estereotípicos que asocien o sean denigrantes o generen violencia en contra de las mujeres.
266. De este modo, el único de los decretos posteriores que tiene un impacto en la presente controversia constitucional —en cuanto a la Ley de Transporte del Estado de Morelos— es el Decreto publicado el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho, en el que se advierte que fueron modificados los artículos 26 bis, 26 ter, 38 bis, 38 ter, 38 quater y 54 aquí impugnados, y que fueron derogados los artículos 54 bis y 54 ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.
267. De este modo, para constatar si las modificaciones antes señaladas constituyen un nuevo acto legislativo en sentido normativo, a continuación se realizará la comparación entre el texto impugnado con la actual redacción de las normas.

Ley de Transporte del Estado de Morelos impugnada (publicada el 22 de julio de 2016)	Ley de Transporte del Estado de Morelos reformada el 16 de mayo de 2018
<p>(ADICIONADO, P.O. 22 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Artículo 26 Bis. Para efectos de esta Ley, las <u>zonas</u> de tránsito controlado son sistemas de control y regulación del tránsito en zonas urbanas específicas de las ciudades.</p> <p>Estas zonas serán determinadas por la Secretaría, conjuntamente con otras autoridades estatales y municipales competentes, de conformidad con la normativa aplicable.</p>	<p>(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], P.O. 16 DE MAYO DE 2018)</p> <p>Artículo 26 Bis. Para efectos de esta Ley, las <u>áreas</u> de tránsito controlado son sistemas de control y regulación del tránsito en zonas <u>específicas, sean urbanas, metropolitanas o rurales.</u></p> <p>(ADICIONADO, P.O. 22 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Estas zonas serán determinadas por la Secretaría, conjuntamente con otras autoridades estatales y municipales competentes, de conformidad con la normativa aplicable.</p>
<p>(ADICIONADO, P.O. 22 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Artículo 26 Ter. <u>Las zonas de tránsito controlado</u> comprenderán los siguientes aspectos:</p> <p>I. Priorización del tránsito peatonal, mediante la ejecución de programas y proyectos que incentiven la infraestructura peatonal, integrando los conceptos de accesibilidad universal;</p> <p>II. Regulación de la operación de los sistemas de transporte, considerando los sistemas no motorizados y, en su caso, la interconexión de modos de transporte, y</p> <p>III. Las demás que determine el Reglamento.</p>	<p>(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], P.O. 16 DE MAYO DE 2018)</p> <p>Artículo 26 Ter. <u>Las vialidades de tránsito en las áreas que se aluden</u> comprenderán los siguientes aspectos:</p> <p>(ADICIONADA, P.O. 22 DE JULIO DE 2016)</p> <p>I. Priorización del tránsito peatonal, mediante la ejecución de programas y proyectos que incentiven la infraestructura peatonal, integrando los conceptos de accesibilidad universal;</p> <p>(REFORMADA, P.O. 16 DE MAYO DE 2018)</p> <p>II. Regulación de la operación de los <u>Sistemas de Transporte</u>, considerando los sistemas no motorizados y, en su caso, la interconexión de modos de transporte, <u>proveyendo para ello, las que se indiquen en los artículos 32 y 33 de la presente Ley, podrán prestar el servicio por las vías alternativas, incluyendo las colonias rurales nacientes,</u> y</p> <p>(ADICIONADA, P.O. 22 DE JULIO DE 2016)</p> <p>III. Las demás que determine el Reglamento.</p>

<p>(ADICIONADO, P.O. 22 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Artículo 38 Bis. Corresponde a la Secretaría la planeación del desarrollo de la movilidad y el transporte, atendiendo a políticas y proyectos sustentables <u>que produzcan la mayor satisfacción de los usuarios y la minimización de las externalidades negativas, considerando un Sistema que atienda, de manera integral y masiva, los desplazamientos de las personas.</u></p> <p>Se entiende como <u>transporte masivo</u> el que permite el traslado de mayor número de usuarios en tiempos cortos y largos trayectos, <u>con visión regional y conurbada</u>, cuyas características en la prestación del servicio sean la seguridad, la comodidad y la confiabilidad, <u>utilizando vehículos adecuados para tener emisiones contaminantes atmosféricas reducidas.</u></p>	<p>(REFORMADO, P.O. 16 DE MAYO DE 2018)</p> <p>Artículo 38 Bis. Corresponde a la Secretaría la planeación del desarrollo de la movilidad y el transporte, atendiendo a políticas públicas, proyectos sustentables <u>y sostenibles</u>, que produzcan la mayor satisfacción y atención de los usuarios, <u>para lo cual otorgará a los concesionarios y permisionarios las mejores condiciones para brindar el mejor servicio posible a la ciudadanía.</u></p> <p>Se entenderá como <u>Sistema de Transporte Público</u> a la conceptualización del artículo 54 de esta Ley, con la finalidad de trasladar al mayor número de usuarios en tiempos cortos y largos trayectos, <u>con visión conurbada</u>, cuyas características en la prestación del servicio sean la seguridad, la comodidad y la confiabilidad, <u>utilizando vehículos adecuados que utilicen combustibles extraídos de las fuentes renovables o que preferentemente sean amigables y sustentables con el medio ambiente.</u></p> <p><u>La Secretaría de Movilidad y Transporte del Gobierno del Estado de Morelos, deberá homologar los años de vida útil de los vehículos con la normativa federal,</u> pero tomando en cuenta las características físicas-geográficas-terrestres y de urbanidad propias para el Estado de Morelos; para lo cual, en su caso, se procurará fomentar e <u>incentivar recursos para la renovación o adquisición de unidades nuevas.</u></p>
--	---

<p>(ADICIONADO, P.O. 22 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Artículo 38 Ter. <u>El Sistema Integrado de Transporte Masivo fungirá como medio de coordinación de la Secretaría con las autoridades y dependencias federales, con la inclusión de los sectores social y privado, que coadyuven a desarrollar un servicio accesible a la mayoría de la población, que tenga como objetivos:</u></p> <p>I. <u>Gestionar proyectos de infraestructura de transporte masivo con alta rentabilidad social, en sus diversas modalidades, que permitan acciones de cofinanciamiento con las autoridades locales, propiciando la participación de la inversión privada, y</u></p> <p>II. <u>Promover el fortalecimiento institucional de las autoridades locales en materia de planeación, regulación y administración de sistemas integrados de transporte público urbano, conurbado, metropolitano y suburbano.</u></p>	<p>(REFORMADO, P.O. 16 DE MAYO DE 2018)</p> <p>Artículo 38 Ter. <u>La Secretaría fungirá como medio de coordinación entre el Sistema de Transporte Público con las autoridades y dependencias de los tres órdenes y niveles de gobierno para lograr los fines a que se refiere el artículo que antecede; para lo cual de manera enunciativa más no limitativa cuenta con las siguientes atribuciones:</u></p> <p>I. <u>Gestionar proyectos de infraestructura de transporte con alta rentabilidad social, en sus diversas modalidades, que permitan acceder a créditos de instituciones financieras o comerciales, de desarrollo, fiduciarias o inversión privada;</u></p> <p>II. <u>Promover el fortalecimiento institucional de las autoridades locales en materia de planeación, regulación y administración del Sistema de Transporte Público;</u></p> <p>III. <u>Promover la creación de fideicomisos del ramo del transporte, de carácter o con recursos cuyo origen sea privado, cuya regulación y funcionamiento estará sujeto a la normativa de la materia, con el fin de que se generen beneficios para los concesionarios, permisionarios y cualquier otra persona relacionada con el Sistema del Transporte Público, según el fin que se determine en la creación del propio fideicomiso, y</u></p> <p>IV. <u>Las demás que determine la normativa aplicable.</u></p>
---	--

<p>(ADICIONADO, P.O. 22 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Artículo 38 Quater. El <u>Sistema Integrado de Transporte Masivo</u> se establecerá mediante los siguientes elementos mínimos:</p> <p>I. <u>Infraestructura y equipamiento de transporte masivo,</u> y</p> <p>II. <u>Unidades vehiculares especializadas.</u></p> <p>Adicionalmente, en este Sistema podrá contarse con otros elementos, tales como el sistema de telemetría y los mecanismos de pago o prepago de los servicios; lo anterior en los términos que al efecto señale el Reglamento.</p> <p>Para el funcionamiento y operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo, la Secretaría y los sectores social y privado <u>podrán constituir fondos cuyos recursos serán administrados y operados a través de uno o varios fideicomisos,</u> mismos que deberán contar con un Comité Técnico, estando obligados, cuando menos, a:</p> <p>I. Administrar cautelosamente los recursos, a fin de permitir el cumplimiento efectivo de sus fines;</p> <p>II. Crear mecanismos e incentivos para nutrirse de recursos, y</p> <p>III. Realizar las previsiones necesarias a fin de procurarse solvencia.</p> <p><u>Los recursos de los fideicomisos se aplicarán para los fines que se determinen en el instrumento que los constituya y rija.</u></p>	<p>(REFORMADO, P.O. 16 DE MAYO DE 2018)</p> <p>Artículo 38 Quater. El Sistema de Transporte Público considerará los siguientes elementos mínimos:</p> <p>I. Las <u>bases, paradas, terminales y los servicios auxiliares del transporte o cualquier infraestructura</u> que se requiera, y</p> <p>II. Las <u>unidades vehiculares adecuadas que utilicen preferentemente combustibles extraídos de las fuentes renovables, que sean amigables y sustentables con el medio ambiente para tener bajas emisiones contaminantes atmosféricas.</u></p> <p><u>Para estos efectos se entiende que son fuentes renovables aquéllas que por su naturaleza o mediante un aprovechamiento adecuado se consideran inagotables, tales como la energía solar en todas sus formas; la energía eólica; la energía hidráulica tanto cinética como potencial, de cualquier cuerpo de agua natural o artificial; la energía de los océanos en sus distintas formas; la energía geotérmica, y la energía proveniente de la biomasa o de los residuos o biocombustibles. Asimismo, se considera generación la conversión sucesiva de la energía de las fuentes renovables en otras formas de energía.</u></p> <p><u>Adicionalmente, podrá contarse con otros elementos, tales como el sistema de telemetría y los mecanismos de pago o prepago de los servicios; lo anterior en los (sic) términos que al efecto señale el Reglamento.</u></p>
<p>(ADICIONADO, P.O. 22 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Artículo 54 Bis. La concesión para la prestación del servicio en zonas metropolitanas y corredores troncales de transporte masivo, únicamente se otorga a las personas morales constituidas en empresas que cumplan los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, debiendo conservar durante la vigencia, el tipo de sociedad, objeto social exclusivo para transporte y sus servicios auxiliares, personalidad jurídica y razón social con la que obtuvo la concesión, así como el número de accionistas y capital social.</p>	<p>Artículo 54 Bis. (DEROGADO, P.O. 16 DE MAYO DE 2018)</p>
<p>(ADICIONADO, P.O. 22 DE JULIO DE 2016)</p> <p>Artículo 54 Ter. La concesión otorgada a las personas morales constituidas en empresas, autoriza y ampara la cantidad de vehículos que arrojen los estudios de factibilidad realizados en la zona donde habrá de prestarse el servicio de transporte público de pasajeros con o sin itinerario fijo.</p>	<p>Artículo 54 Ter. (DEROGADO, P.O. 16 DE MAYO DE 2018)</p>

268. Como se puede apreciar en el cuadro anterior, **prácticamente todas** las normas impugnadas de la Ley de transporte del Estado de Morelos, **han sufrido un cambio en sentido normativo** con motivo del Decreto de reformas publicado el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho.
269. Primero, porque son producto del procedimiento legislativo que se originó con motivo de la iniciativa de Decreto presentada por la Diputada Norma Alicia Popoca Sotelo, que fue turnada a la Comisión de Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación para la elaboración del dictamen correspondiente y que concluyó con la aprobación del Decreto número 2857 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho.

270. Y en segundo lugar, porque todas las normas impugnadas —con excepción de la disposición transitoria quinta— fueron modificadas en sentido normativo e, incluso, los artículos 54 Bis y 54 Ter fueron derogados.
271. De hecho, como se puede advertir en los antecedentes del Decreto 2857 antes referido, la finalidad de este paquete de reformas a la Ley del Transporte del Estado de Morelos fue fortalecer el sistema de transporte público *“derogando el Sistema Integrado de Transporte Masivo, el cual nunca estuvo en operación, así como diversas disposiciones que fortalecen dicho sistema”*.
272. Con el nuevo sistema se crean las “Áreas de Tránsito Controlado” que antes eran conocidas como “Zonas de Tránsito Controlado”. En el caso del artículo 26 Bis ahora se contemplan —además— a las zonas urbanas, metropolitanas y rurales de las ciudades del Estado de Morelos, siendo que antes de la reforma únicamente se contemplaban a las zonas urbanas exclusivamente. En el artículo 26 Ter se amplía que el transporte público podrá prestar servicio en vías alternativas incluyendo colonias rurales nacientes, lo que en la redacción anterior no se preveía. De esta manera, es claro que los artículos 26 Bis y 26 Ter tuvieron una modificación en sentido normativo.
273. Los artículos 38 bis, 38 ter y 38 quater, también fueron modificados en sentido normativo. El artículo 38 bis ahora contempla, a diferencia de la redacción anterior, que la planeación y desarrollo de la movilidad y del transporte deben atender a proyectos sustentables y sostenibles, por lo que la Secretaría deberá otorgar a concesionarios y permisionarios las mejores condiciones para brindar el mejor servicio. Asimismo, que el servicio debe ser prestado con vehículos adecuados que utilicen combustibles de fuentes renovables o preferentemente amigables —antes sólo se pedía que fueran vehículos con emisiones contaminantes reducidas—.
274. En el artículo 38 ter se establece que la Secretaría será el medio de coordinación entre el Sistema de Transporte Público con las autoridades y dependencia de los tres órdenes y niveles de gobierno — antes esa posición era ocupada por el anterior Sistema Integrado de Transporte Masivo con inclusión de los sectores social y privado—. Además, antes de la reforma, se establecía que el Sistema debía gestionar proyectos de infraestructura de transporte masivo que permitieran acciones de cofinanciamiento con las autoridades locales, mientras que ahora se establece que la Secretaría es quien tiene, entre otras, la atribución de gestionar proyectos que permitan acceder a créditos.
275. En el artículo 38 quater se desarrolla, con mayor detenimiento, el nuevo Sistema de Transporte Público, en el que a diferencia del anterior, deberá contar con bases, paradas, terminales y servicios auxiliares; así como las unidades vehiculares adecuadas que utilicen preferentemente combustibles extraídos de las fuentes renovables, que sean amigables y sustentables con el medio ambiente como lo son la energía solar, eólica, hidráulica y cinética; y también se contempla que este sistema podrá contar con otros mecanismos de pago o prepago de los servicios.
276. Por otra parte, el artículo 54 también fue modificado normativamente, pues la norma impugnada contemplaba la posibilidad de las personas físicas titulares de concesiones, de incorporarse o conformarse en personas morales constituidas como empresas. Ahora, tras la reforma de dos mil dieciocho, este precepto sustituyó el término “persona física” por “persona jurídica individual” —que entraña una naturaleza distinta— para conformar personas jurídicas colectivas. En este sentido, el artículo 54 también fue modificado en sentido normativo.
277. Ahora bien, como se pudo apreciar en páginas anteriores, el Decreto de reformas publicado el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho también tuvo por objeto derogar los artículos 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos.
278. No obstante, en cuanto a la disposición transitoria quinta del Decreto 992 —también impugnada en esta controversia—, debe recordarse que consiste en la autorización al Ejecutivo Estatal a través de las Secretarías de Hacienda y de Movilidad y Transporte, para realizar las acciones necesarias para la constitución de los fideicomisos a que se refiere dicho Decreto. En este sentido, no se advierte que esa disposición haya sido derogada o modificada con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia y, por el contrario, se estima que está dirigida no solo a constituir fideicomisos relacionados con la Ley de Transporte sino también, a los previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos que, como se verá a continuación, no ha sufrido cambio normativo en los artículos que se impugnan en esta vía.
279. Por lo anterior, fueron modificados en sentido normativo los artículos 26 bis, 26 ter, 38 bis, 38 ter, 38 quater y 54 aquí impugnados, y fueron derogados los artículos 54 bis y 54 ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, de manera que **se sobresee** en la presente controversia constitucional por lo

- que hace a dichas normas de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, con fundamento en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la materia.
280. **B.3. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.**
281. Por Decreto 1481 publicado el uno de marzo de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos se reformaron los artículos 172, 207, fracciones I, II, III, IV y V, y 209 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Y, en decreto 1805 publicado en el Periódico Oficial local el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete se reformaron los artículos 40 y 127 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Ahora bien, en relación a esta Ley sólo fueron impugnados los artículos 136 bis y 136 ter, por lo que la reforma citada no incide en las normas que serán objeto de análisis en el fondo de la presente controversia constitucional.
282. Del mismo modo, se aprecia que la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos fue modificada en otras ocasiones: el dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, el diecisiete de julio de dos mil diecinueve, el once de marzo de dos mil veinte y el doce de agosto de dos mil veinte, y en ninguna de esas ocasiones se modificaron en forma alguna los artículos 136 bis y 136 ter impugnados.
283. En consecuencia, **al subsistir la materia de impugnación de esta controversia constitucional por lo que hace a los artículos 136 bis y 136 ter de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, adicionados mediante el Decreto 992**, publicado el veintidós de julio de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, así como de la disposición transitoria quinta de dicho Decreto, **la presente controversia constitucional deberá ocuparse de analizar y resolver la constitucionalidad del Decreto 992 impugnado por vicios en el procedimiento legislativo** —lo cual se hará más adelante—.
284. **C. Falta de legitimación.**
285. El Poder legislativo argumenta que el Municipio no tiene interés legítimo porque no existe afectación a su esfera de atribuciones, en virtud de que el Poder Legislativo cuenta con facultades para expedir, aclarar, derogar o abrogar leyes, decretos y acuerdos para el Gobierno y la administración interior del Estado.
286. Por su parte, las autoridades demandadas Secretario de Gobierno y Poder Ejecutivo del Estado de Morelos hicieron valer como causa de improcedencia que el Municipio actor carece de legitimación activa, toda vez que alegan que no han realizado acto alguno que invada su competencia. Asimismo, alegan que por esta razón no tienen legitimación pasiva.
287. Ahora bien, dado que se trata de dos causales de improcedencia hechas valer contra actos distintos, a continuación se estudiará, en primer término, la causal esgrimida respecto de los Decretos 990 y 991 emitidos por el Congreso del Estado de Morelos y, en segundo lugar, el planteamiento hecho valer por el Ejecutivo del Estado de Morelos y el Secretario de Gobierno de esa entidad que involucran el fondo del asunto.
288. **C.1. Falta de legitimación de la parte actora para impugnar los Decretos 990 y 991.**
289. El municipio actor impugna los Decretos 990 y 991 que autorizan al Gobierno del Estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano; a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contraten.
290. El Poder Ejecutivo estima que estos actos no afectan el interés legítimo del Municipio actor. En este sentido, a continuación se analiza la causa de improcedencia propuesta.
291. El artículo 117, fracción VIII, de la Constitución General²⁸ prevé que los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas

²⁸ Constitución General

“Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

(...)

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

y a su refinanciamiento o reestructura, que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive las que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en la Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente. Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

292. Los artículos 70 y 80 de la Constitución del Estado de Morelos prevén la hacienda pública del Estado de Morelos y la responsabilidad del Gobernador sobre ésta²⁹. Por su parte, los artículos 115, base IV, de la Constitución General³⁰ y 115, fracción III, de la Constitución del Estado de Morelos³¹ disponen

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses”.

²⁹ **Constitución del Estado de Morelos**

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

(...)

V. Como responsable de la administración pública y de la hacienda pública; cuidar de la legal recaudación e inversión de los caudales públicos”.

“**Artículo 80.** La Hacienda Pública se integra:

I. Por los bienes públicos y privados propiedad del Estado.

II. Por los ingresos previstos anualmente en la Ley correspondiente.

III. Por el gasto público, que estará contenido en el Presupuesto de Egresos que en Ley se expida anualmente.

IV. (DEROGADA, P.O. 26 DE NOVIEMBRE DE 1980)

V. (DEROGADA, P.O. 26 DE NOVIEMBRE DE 1980)

VI. (DEROGADA, P.O. 26 DE NOVIEMBRE DE 1980)

VII. (DEROGADA, P.O. 26 DE NOVIEMBRE DE 1980)

VIII. (DEROGADA, P.O. 26 DE NOVIEMBRE DE 1980)

IX. Por las obligaciones a cargo del Estado, derivadas de empréstitos, garantías, avales, contratos de colaboración público privada y demás actos jurídicos cuya vigencia abarque más de un ejercicio fiscal”.

³⁰ **Constitución General**

“**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a). Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b). Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c). Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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

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

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley”.

³¹ **Constitución General**

“**Artículo 115.** Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

que las participaciones federales forman parte de la hacienda pública municipal. El artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal prevé que los Municipios podrán convenir que la Entidad correspondiente afecte, entre otras, sus participaciones del Fondo General de Participaciones, como fuente de pago de obligaciones contraídas por los mismos, con autorización de las legislaturas locales e inscritas en el Registro Público Único, a favor de la Federación, de las instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana³². Asimismo, los artículos 6 de la Ley de Coordinación Fiscal³³ y 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos³⁴ prevén que las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse.

293. Por su parte, los artículos 40, fracción X y 115, párrafo cuarto, inciso c), de la Constitución del Estado de Morelos³⁵; 12, fracción IX, 71 y 75 de la Ley de Deuda Pública local publicada en el periódico oficial

(...)

III. Las participaciones federales, que serán remitidas a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado".

³² **Ley de Coordinación Fiscal**

"**Artículo 9.** Las participaciones que correspondan a las Entidades y los Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquéllas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a los que se refiere el artículo 4-A, fracción I, de la presente Ley, que podrán ser afectadas en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas por las Entidades o los Municipios, o afectadas en ambas modalidades, con autorización de las legislaturas locales e inscritas en el Registro Público Único, de conformidad con el Capítulo VI del Título Tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Los Municipios podrán convenir que la Entidad correspondiente afecte sus participaciones o aportaciones susceptibles de afectación, para efectos de lo establecido en el párrafo anterior de este artículo.

No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las Entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

³³ **Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos**

"**Artículo 6.** Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta Ley.

N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE PÁRRAFO, VÉASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO QUE MODIFICA LA LEY.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley. Los Gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE PÁRRAFO, VÉASE TRANSITORIO PRIMERO DEL DECRETO QUE MODIFICA LA LEY.

El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos".

³⁴ **Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos**

"**Artículo 6.** A los municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las Participaciones Federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:

I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;

(...)"

"**Artículo 8.** El Gobierno del Estado, por conducto de la Secretaría de Despacho encargada de la Hacienda Pública, entregará a los municipios las participaciones, por los distintos fondos y conceptos participables que les correspondan, dentro de los cinco días siguientes a la recepción de los recursos de la federación. El retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargo que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones y se sujetará a lo dispuesto por el artículo 6º de la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación. De las liquidaciones que haga la Secretaría de Despacho encargada de la Hacienda Pública a los Municipios les entregará constancia pormenorizando cada uno de los conceptos".

³⁵ **Constitución del Estado de Morelos**

"**Artículo 40.** Son facultades del Congreso:

(...)

X. En materia de deuda pública:

a) Establecer, observando las prohibiciones y limitaciones previstas por el Artículo 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la expedición de una ley, las bases conforme a las cuales el Estado, los Municipios, los organismos descentralizados estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, los fideicomisos públicos que formen parte de la administración pública paraestatal y paramunicipal y los organismos y empresas intermunicipales, podrán contratar obligaciones o

el 16 de marzo de 2016³⁶ (Ley que sirvió de fundamento a los Decretos impugnados); y 9 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos³⁷ prevén la facultad del Congreso para autorizar la afectación de las participaciones que corresponden al Estado o a los Municipios, como fuente o garantía de pago. Asimismo, conforme al artículo 13 de la Ley de Deuda Pública local publicada el dieciséis de marzo de dos mil dieciséis es facultad del Poder Ejecutivo realizar dicha afectación autorizada por el Congreso, y hacer los pagos por cuenta y orden de los Municipios, con cargo a las participaciones u otros ingresos federales que les correspondan³⁸. El artículo 15 de la Ley de Deuda

empréstitos, siempre que los recursos correspondientes se destinen a inversiones públicas productivas, así como fijar anualmente en las Leyes de Ingresos del Estado y de los Municipios los conceptos y montos respectivos.

b) Autorizar, conforme a las bases establecidas en la ley, al Estado, a los Municipios, a los organismos descentralizados estatales o municipales, a las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, a los fideicomisos públicos que formen parte de la administración pública paraestatal y paramunicipal y a los organismos y empresas intermunicipales, para la contratación de empréstitos o créditos; para la afectación como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, de los ingresos que les correspondan o, en su caso, de los derechos al cobro derivados de los mismos, respecto al cumplimiento de todo tipo de obligaciones o empréstitos; y para las demás modalidades y actos jurídicos que, en términos de lo previsto por la misma la requieran”.

“**Artículo 115.** Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

(...)

Los gobiernos municipales requerirán de la previa aprobación del Congreso del Estado para:

a) Contratar obligaciones o empréstitos;

b) Celebrar contratos de colaboración público privada cuando, en términos de la legislación aplicable, impliquen obligaciones que constituyan deuda pública; y

c) Afectar como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, los ingresos del Municipio o, en su caso, los derechos al cobro derivados de los mismos, respecto del cumplimiento de todo tipo de obligaciones o empréstitos, contratos de colaboración público privada o de cualesquier otros actos jurídicos.

(...)

³⁶ Ley de Deuda Pública del Estado de Morelos

“**Artículo 12.** Son atribuciones del Congreso del Estado de Morelos:

(...)

IX. Autorizar al Estado y a los Municipios a afectar como fuente o garantía de pago, o ambas, de los financiamientos que celebren directamente, así como de aquellos en los que funjan como garantes, avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos, los bienes del dominio privado de su propiedad o sus derechos al cobro e ingresos derivados de contribuciones, cobranza de cuotas, cooperaciones, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales o cualesquier otros ingresos de los que puedan disponer de conformidad con la legislación aplicable;

(...)

“**Artículo 71.** El Estado y los Municipios podrán, con la autorización previa del Congreso emitida mediante ley o decreto, afectar como fuente o garantía de pago, o ambas, de los financiamientos que contraten directamente o de aquellos en los que funjan como garantes, avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos, los bienes del dominio privado de su propiedad o sus ingresos derivados de contribuciones, cobranza de cuotas, cooperaciones, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales o cualesquier otros ingresos de los que puedan disponer de conformidad con la legislación aplicable, incluidos sus accesorios. Asimismo, el Estado y los Municipios podrán afectar en los términos señalados, los derechos al cobro de los ingresos antes referidos.

Igualmente, sujeto a las limitaciones previstas en la ley de la materia, el Estado y los Municipios podrán, con la autorización previa del Congreso emitida mediante ley o decreto, afectar como fuente o garantía de pago de financiamientos que contraten directamente, las aportaciones federales que en términos de la legislación federal sean susceptibles de afectación, incluidos sus accesorios. Asimismo, el Estado y los Municipios podrán afectar en los términos señalados, los derechos al cobro de las aportaciones federales antes referidas.

En el caso de financiamientos cuya garantía o fuente de pago sean las aportaciones federales, los recursos correspondientes únicamente podrán destinarse a los fines previstos en la ley federal que las regula, siempre que los mismos sean, adicionalmente, considerados inversiones públicas productivas en términos de lo previsto por esta ley”.

“**Artículo 75.** Las participaciones federales y las aportaciones federales únicamente podrán ser afectadas, en los términos del Artículo 71 de esta Ley, para el pago de obligaciones, directas o contingentes, según corresponda, que contraigan el Estado o los Municipios con autorización del Congreso e inscritas a petición de dichas entidades en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios que lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en el Registro de Obligaciones y Empréstitos del Estado de Morelos, en favor de la Federación, de instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Los Municipios podrán afectar en favor del Estado las participaciones que en ingresos federales les correspondan, en los casos en que así lo acuerden, por escrito”.

³⁷ Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos

“**Artículo 9.** Las participaciones que corresponden a los municipios del Estado son inembargables y no estarán sujetas a retención, ni podrán afectarse a fines específicos, salvo para el pago de obligaciones contraídas en los términos de lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación.

N. DE E. EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL PRESENTE PÁRRAFO, VER ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE MODIFICA LA LEY.

(REFORMADO, P.O. 16 DE JULIO DE 2008)

La afectación de participaciones como garantía o fuente de pago de obligaciones contraídas por los municipios, deberá ser previamente autorizada por el Cabildo y por el Congreso del Estado en términos de lo previsto por la Constitución del Estado y por las Leyes de Deuda Pública y de Contratos de Colaboración Público Privada estatales.

La compensación entre el derecho del municipio a recibir participaciones y las obligaciones que tenga con el Gobierno del Estado o con la federación por créditos de cualquier naturaleza, sólo podrá llevarse a cabo siempre y cuando exista el acuerdo entre las partes interesadas y operará en los términos de la legislación aplicable”.

³⁸ Ley de Deuda Pública local

“**Artículo 13.** Al Poder Ejecutivo del Estado le compete:

(...)

IX. Afectar, previa autorización del Congreso, como fuente o garantía de pago, o ambas, de los financiamientos que contrate directamente el Estado o de aquellos en los que funja como garante, avalista, deudor solidario, subsidiario o sustituto, los bienes del dominio privado de su propiedad o sus derechos al cobro e ingresos derivados de contribuciones, cobranza de cuotas, cooperaciones, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales o cualesquier otros ingresos de los que pueda disponer de conformidad con la legislación aplicable y realizar en su caso, los pagos que correspondan mediante dichas garantías o fuentes de pago;

(...)

Pública local prevé la facultad de los ayuntamientos para afectar, previa autorización del Congreso, como fuente o garantía de pago, o ambas, de los financiamientos que celebren directamente los Municipios o de aquellos en los que funjan como garantes, avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos, entre otras, las participaciones federales, así como instruir al Poder Ejecutivo del Estado para que realice pagos por cuenta y orden de los Municipios con cargo a las participaciones u otros ingresos federales que les correspondan³⁹.

294. Una vez autorizada la afectación y los mecanismos legales por el Congreso, el Estado y los Municipios podrán celebrar, por conducto de sus funcionarios legalmente autorizados al efecto, los actos jurídicos y demás instrumentos legales que los formalicen⁴⁰.
295. De esta manera, conforme al marco normativo vigente al momento de expedirse los Decretos 990 y 991, los municipios tienen derecho a recibir por lo menos un 20 % de las participaciones que corresponden al Estado del Fondo General de Participaciones y su afectación sólo puede hacerse previa autorización del Congreso, mediante la celebración de los mecanismos legales por los funcionarios municipales, y la solicitud al Ejecutivo del Estado para que la efectúe.
296. Asimismo, el procedimiento para la afectación de las participaciones federales del Fondo General de Participaciones que corresponden al municipio se distingue del procedimiento para la afectación de las participaciones que corresponden al Estado. De esta forma, los Decretos 990 y 991 al prever la afectación de las participaciones federales que le corresponden al Estado de Morelos y no la afectación de las participaciones que corresponden a los municipios, no afectan la esfera constitucionalmente protegida del municipio actor, ya que sus participaciones no están previstas como garantía en los citados Decretos.
297. Por tanto, **debe sobreseerse respecto de los Decretos 990 y 991**, toda vez que se surte la causal de improcedencia por falta de interés legítimo del municipio actor⁴¹, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con los diversos 19, fracción VIII, del propio ordenamiento y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la jurisprudencia P./J. 50/2004, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN”**⁴², en la que se sostuvo que, *para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones.*
298. **C.2. Argumentos relativos al fondo del asunto.**
299. Las autoridades demandadas Secretario de Gobierno y Poder Ejecutivo del Estado de Morelos hicieron valer como causa de improcedencia que el Municipio actor carece de legitimación activa, toda vez que alegan que no han realizado acto alguno que invada su competencia. Asimismo, alegan que por esta razón no tienen legitimación pasiva. Por su parte, el Poder legislativo argumenta que el Municipio de Tlaquiltenango no tiene interés legítimo porque no existe afectación a su esfera de atribuciones, en virtud de que el Poder Legislativo cuenta con facultades para expedir, aclarar, derogar o abrogar leyes, decretos y acuerdos para el Gobierno y la administración interior del Estado. Sin embargo, la

XIII. Realizar, previa instrucción de los ayuntamientos, pagos por cuenta y orden de los Municipios, con cargo a las participaciones u otros ingresos federales que les correspondan;

(...)

³⁹ **Ley de Deuda Pública local**

“**Artículo 15.** Los Ayuntamientos tendrán las facultades y obligaciones siguientes:

(...)

X. Afectar, previa autorización del Congreso, como fuente o garantía de pago, o ambas, de los financiamientos que celebren directamente los Municipios o de aquellos en los que funjan como garantes, avalistas, deudores solidarios, subsidiarios o sustitutos, los bienes del dominio privado de su propiedad o sus derechos al cobro e ingresos derivados de contribuciones, cobranza de cuotas, cooperaciones, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales o cualesquier otros ingresos de los que puedan disponer de conformidad con la legislación aplicable y realizar, en su caso, los pagos que correspondan mediante dichas garantías o fuentes de pago;

(...)

XIV. Instruir al Poder Ejecutivo del Estado para que realice pagos por cuenta y orden de los Municipios con cargo a las participaciones u otros ingresos federales que les correspondan;

(...)

⁴⁰ “**Artículo 77.** Una vez autorizada por el Congreso la celebración de los mecanismos a que hace mención el Artículo anterior, el Estado y los Municipios podrán celebrar, por conducto de sus funcionarios legalmente autorizados al efecto, los actos jurídicos y demás instrumentos legales que los formalicen”.

⁴¹ En un caso similar se pronunció en el mismo sentido la Segunda Sala de esta Suprema Corte en las controversias constitucionales 81/2009, 83/2009 y 84/2009 resueltas el tres de marzo de dos mil diez.

⁴² Registro 181168. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XX, julio de 2004; Pág. 920. P./J. 50/2004.

determinación de si se ha invadido o no la esfera competencial del municipio es precisamente la cuestión a resolver en el fondo del asunto, por lo que debe **desestimarse** la presente causa de improcedencia⁴³ y de la lectura de los conceptos de invalidez se advierte un principio de agravio que hace procedente el estudio de fondo de la presente controversia constitucional.

300. **D. Insuficiencia de conceptos de invalidez.**

301. Las autoridades demandadas, Poder Ejecutivo y Secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos, argumentan que la parte actora no señala o concreta algún razonamiento capaz de ser analizado ni como causa de pedir encaminado a demostrar intromisión, dependencia, subordinación o transgresión alguna al principio de división de poderes cuando este es un requisito para la procedencia del estudio de fondo de la controversia constitucional.

302. Al respecto, esta Suprema Corte ha determinado que si bien los conceptos de invalidez deben construir un argumento lógico relativo al fondo del asunto, se puede admitir como tal todo razonamiento que cuando menos para demostrar la inconstitucionalidad contenga la clara expresión de la causa de pedir. De esta manera, si se expresa el agravio que el actor estima que le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, este Alto Tribunal está obligado a estudiar los conceptos de invalidez relativos⁴⁴.

303. De la lectura de los conceptos de invalidez que hace valer la parte actora se advierte que se hacen valer violaciones a diversos preceptos constitucionales, así como argumentos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad de los Decretos que se impugnan, por lo que es suficiente para abordar su análisis en el fondo del presente asunto.

304. En relación al argumento encaminado a justificar que no se formulan conceptos de invalidez en contra de un acto específico, sino que se reclaman en forma general los ordenamientos combatidos, de la lectura de los mismos se advierte que se impugnan y formulan conceptos de invalidez destacados respecto de cada uno de los artículos que se combaten de los Decretos reclamados. Por esta razón, se desestima la causa de improcedencia de que se trata.

305. **E. Falta de interés legítimo para defender derechos de sus trabajadores.**

306. El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos argumenta que el municipio actor hace valer diversos argumentos en los que aduce que los preceptos de las normas generales que impugna son violatorios de los derechos de los habitantes en su territorio como trabajadores del ayuntamiento, sin que cuente con interés legítimo para hacer valer este tipo de argumentos al no tener relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente se le han conferido.

307. Al respecto es importante precisar que para estar en aptitud de llevar a cabo el estudio de fondo de una controversia constitucional es suficiente con que exista un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor o cualquier otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales. Por otra parte, cuando se encuentran entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique el estudio de violaciones sustantivas a la constitución o de estricta legalidad⁴⁵.

308. En la especie el Municipio hace valer los siguientes argumentos por violación a los derechos de sus trabajadores:

309. I. Los artículos 8 y 52 de la Ley del Instituto establecen el cobro de intereses respecto de los cuales no existe motivación o especificación del destino que se dará a estos ingresos. Ahora bien, también alega que ambos artículos son violatorios de la autonomía hacendaria y financiera del municipio; que se obliga al municipio a retener y enterar aportaciones generando cargas administrativas complejas y en

⁴³ Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE**". Registro 193266. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, septiembre de 1999; Pág. 710. P./J. 92/99.

⁴⁴ Tal como se advierte en el criterio de rubro: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR**". Registro 177048. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXII, octubre de 2005; Pág. 2062. P./J. 135/2005.

⁴⁵ Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro: "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO**". Registro 2010668. [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 25, diciembre de 2015; Tomo I; Pág. 33. P./J. 42/2015 (10a.).

relación con el artículo 52 de la Ley del Instituto que la falta de representación en el Consejo Directivo es discriminatoria y lo deja en desventaja.

310. **II.** El artículo 28 de la Ley del Instituto suspende los derechos de los trabajadores cuando no se enteren las cuotas respectivas, lo cual es arbitrario e inconstitucional. Sin embargo, en relación con este artículo también adujo que es violatorio de la autonomía hacendaria y financiera del municipio; que obliga al ayuntamiento a retener y enterar aportaciones, lo cual genera cargas administrativas complejas y que la falta de representación en el Consejo Directivo del Instituto es discriminatoria y lo deja en desventaja.
311. De lo anterior se puede advertir que si bien la parte actora expone diversos argumentos relacionados con los derechos de sus trabajadores, estos argumentos se encuentran entremezclados con alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales por lo que el juicio **debe declararse procedente y analizarse la cuestión planteada**. En consecuencia, se **desestima** la presente causa de improcedencia.
312. **F. Falta de afectación por no haber firmado el convenio de incorporación.**
313. Por otra parte, en los conceptos de invalidez formulados por el Poder Ejecutivo y Secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos, se sostuvo que la parte actora no tiene el carácter de ente obligado ante la ley, en tanto no suscriba un convenio de incorporación conforme al artículo 25, fracción IV, en relación con el numeral 3, fracción XII, ambos de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, lo cual dice no ha acontecido.
314. Así, las autoridades demandadas formulan una causa de improcedencia, relativa a la falta de interés legítimo de la parte actora. Es importante precisar que conforme al artículo 25, segundo párrafo, de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos⁴⁶, los Ayuntamientos del Estado de Morelos y sus organismos auxiliares se obligan en los términos de la ley y el convenio de incorporación que suscriban, por lo que la sola expedición de la norma es susceptible de afectar el interés legítimo de la parte actora, sin que esté condicionado a que el Municipio firme el convenio de incorporación respectivo. En consecuencia, se desestima la presente causa de improcedencia.
315. **G. Legalidad del refrendo y publicación.**
316. El Poder Ejecutivo y el Secretario de Gobierno del Estado de Morelos alegan que el refrendo y publicación de los decretos impugnados se realizó con apego a las facultades legales establecidas en los artículos 70, fracción XVII y 76 de la Constitución local. Por su parte, el Poder Ejecutivo agrega que estos actos se realizaron con apego a las facultades establecidas en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos y que estos actos no son reclamados por vicios propios.
317. Conforme al artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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 procedimiento 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 constitucionales⁴⁷.

⁴⁶ Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos

“Artículo 25. Son entes obligados para efectos de esta Ley:

I. El Poder Ejecutivo Estatal;

II. El Poder Legislativo Estatal;

III. El Poder Judicial Estatal;

IV. Los Ayuntamientos del estado de Morelos y sus organismos auxiliares;

V. Los organismos autónomos constitucionales del estado de Morelos, y

VI. Los organismos auxiliares de la Administración Pública Estatal.

Los entes a que se refieren las fracciones IV, V y VI del presente artículo, se obligan en los términos de la presente Ley y del convenio de incorporación que suscriban con el Instituto.

Quedan excluidos de los beneficios de esta Ley los sujetos señalados en el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos”.

⁴⁷ Apoya lo anterior la tesis 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”. Registro 172562. [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Mayo de 2007; Pág. 1534. P. XV/2007.

318. Por tanto, no procede sobreseer respecto de los actos de promulgación, refrendo y publicación de los Decretos que se impugnan en el presente juicio.
319. **SÉPTIMO. Fijación de los actos impugnados.** En atención al sobreseimiento en relación con:
320. **A.** Los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos;
321. **B.** Los artículos 26 bis, 26 ter, 38 bis, 38 ter, 38 quater, 54, 54 bis y 54 ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos;
322. **C.** El Decreto 990 por el que se Autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintiuno de julio de dos mil dieciséis; y
323. **D.** El Decreto 991 por el que se autoriza al Gobierno del Estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier institución de crédito o integrante del sistema financiero mexicano, a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan, así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el veintiuno de julio de dos mil dieciséis;
324. **E.** El Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el catorce de agosto de dos mil dieciséis y su fe de erratas de quince de agosto de dos mil dieciséis; y
325. **F.** El Decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis;
326. **Se procede al análisis del fondo del presente asunto en relación con los actos siguientes:**
327. **A.** Artículos 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II y III, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 27, 28, 49, 52 y transitorios segundo, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo de la **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.**
328. **B. Decreto 992** por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.
329. **OCTAVO. Estudio de fondo.**
330. **Tema 1. Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.**
331. El municipio actor impugna los artículos 2, 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II, III y VIII en la porción normativa "intereses", 12, 13, 15, fracciones III y XII, 18 fracción XI, 25, fracción IV, 26, 27, 28, 41, 42, 43, 49, 52 y disposiciones transitorias segunda, cuarta, quinta, sexta, séptima y octava de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.
332. Como quedó dicho en el apartado de las causas de improcedencia, en relación con los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto citada se ha decretado un sobreseimiento, por lo que se analizarán los conceptos de invalidez respecto del resto de las normas impugnadas.
333. Para esta Suprema Corte, por las razones que se dirán enseguida, **son constitucionales** los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II y III, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 27, 49, 52, y disposición transitoria segunda de la Ley del Instituto de Crédito⁴⁸, en tanto obligan al

⁴⁸ **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**
"Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:
(...)

municipio a enterar las aportaciones y retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el Instituto otorga, así como prever que el incumplimiento de esta obligación dará origen al pago de intereses moratorios a razón de la tasa prevista en el Reglamento y demás normativa aplicable y el procedimiento para solicitar reintegros por pagos improcedentes; así como la entrada en vigor de la Ley al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial según el artículo segundo transitorio.

334. El artículo 115, base III, inciso i) y base VIII, de la Constitución General⁴⁹ dispone que la legislatura local puede determinar que los municipios tengan a su cargo funciones adicionales a las previstas en la Constitución y que las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

XII. Ente obligado, al ente institucional incorporado conforme lo establece el artículo 25 de la presente Ley, y obligado a enterar las aportaciones, así como a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el Instituto otorga.

XXVI. Sujetos obligados, a los afiliados y acreditados, entes obligados, personal del Instituto, integrantes del Consejo Directivo y a todos aquellos que se ubiquen en los supuestos previstos en esta Ley”.

“**Artículo 8.** El patrimonio del Instituto se constituirá por:

(...)

II. Las aportaciones de los entes obligados;

III. Las aportaciones extraordinarias que se acuerden con los entes obligados;

(...)

“**Artículo 15.** El Consejo Directivo, además de las señaladas en la Ley Orgánica y otros ordenamientos jurídicos aplicables, cuenta con las atribuciones no delegables siguientes:

(...)

III. Aprobar las reservas financieras que propongan el Director General para asegurar la recuperación de las cuentas incobrables e incosteables derivadas del otorgamiento de créditos, así como las incobrables de los entes obligados

(...)

XII. Aprobar, a solicitud del Director General, los criterios para condonar los intereses moratorios a los entes obligados, afiliados y acreditados”.

“**Artículo 18.** El Director General, además de las conferidas por la Ley Orgánica y demás normativa aplicable, cuenta con las atribuciones siguientes:

XI. Determinar las medidas necesarias para asegurar que los afiliados, acreditados y entes obligados cumplan las obligaciones y se respeten sus derechos establecidos en la presente Ley, su Reglamento y demás normativa aplicable”.

(REFORMADO, P.O. 21 DE JULIO DE 2016)

“**Artículo 25.** Son entes obligados para efectos de esta Ley:

(...)

IV. Los Ayuntamientos del estado de Morelos y sus organismos auxiliares;

(...)

Los entes a que se refieren las fracciones IV, V y VI del presente artículo, se obligan en los términos de la presente Ley y del convenio de incorporación que suscriban con el Instituto.

Quedan excluidos de los beneficios de esta Ley los sujetos señalados en el segundo párrafo del artículo 2 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos”.

“**Artículo 27.** Además de lo previsto en el artículo anterior, los entes obligados deberán enterar al Instituto, dentro de los primeros treinta días naturales a la fecha de corte de nómina, el monto de sus aportaciones, así como las retenciones realizadas a los afiliados por concepto de cuotas y créditos otorgados.

El incumplimiento de esta obligación dará origen al pago de intereses moratorios a razón de la tasa prevista en el Reglamento y demás normativa aplicable”.

“**Artículo 49.** El ente obligado podrá solicitar al Instituto reintegros por pagos improcedentes en un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la fecha de pago de nómina de los afiliados. En el caso de las nóminas del mes de diciembre, el Instituto sólo realizará pagos por este concepto, si son solicitados por el ente obligado durante los primeros veinte días naturales del mes de enero del ejercicio presupuestal siguiente.

Los reintegros no podrán ser retenidos por el ente obligado del total de los enteros que debe realizar al Instituto por concepto de cuotas, aportaciones y retenciones de créditos o servicios”.

“**Artículo 52.** En cualquier caso, el capital y los intereses deberán pagarse en amortizaciones catorcenales, quincenales, mensuales o el plazo determinado por el ente obligado, según corresponda.

Las primas de los seguros aplicables, se cubrirán conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable”.

Artículos transitorios

“**SEGUNDA.** El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial ‘Tierra y Libertad’, órgano de difusión del Gobierno del estado de Morelos”.

49 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(...)

i). Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

335. Del mismo modo, en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución General⁵⁰ se faculta a las legislaturas estatales a expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus respectivos trabajadores, siguiendo las bases dispuestas en el artículo 123 de la Ley Fundamental.
336. Por su parte, el artículo 123, apartado B, fracciones VI y XI, de la Constitución General⁵¹ dispone que las retenciones al salario deben estar previstas en la ley y que el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.
337. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.
338. Al respecto, es importante recordar que conforme a la línea jurisprudencial de este Alto Tribunal — sustentada, por ejemplo en la acción de inconstitucionalidad 40/2018⁵²—, el derecho a la seguridad social no obliga a las legislaturas locales a reproducir las leyes reglamentarias del artículo 123 de la Constitución General, sino que las legislaturas cuentan con libertad de configuración siempre que no contravengan las disposiciones constitucionales de protección al trabajo.
339. En este sentido, en ese precedente se determinó que cuando se actualice la facultad prevista en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución General, las legislaturas locales tienen libertad de configuración y margen de apreciación para regular las relaciones burocráticas de los trabajadores del Estado y de los municipios, de conformidad con lo previsto en el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución General, que habilita al legislador estatal para emitir leyes sobre seguridad social de los servidores públicos.
340. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 40/2018 citada se reiteró (y servirá como parámetro para este caso) que es criterio consolidado⁵³ de este Tribunal Pleno que son inconstitucionales las

⁵⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

(...)

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

(...)”.

⁵¹ “**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(...)

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

(...)

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

(...)

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

(...)

f). Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

⁵² Acción de inconstitucionalidad 40/2018, resuelta por el Pleno el dos de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas (ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al condicionamiento de prestaciones de seguridad social, consistente en declarar la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes.

⁵³ Se reitera lo sostenido por el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 101/2014 y 19/2015, resueltas en sesiones de dieciocho de agosto y veintisiete de octubre de dos mil quince, en las que este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California entonces impugnados. En ambos precedentes, se sostuvo que el hecho de que las cuentas institucionales se integren con las cuotas y aportaciones de seguridad social no justifica que para gozar de los beneficios respectivos los trabajadores deban estar al corriente en sus enteros, pues una cosa es la manera en que se conforma el patrimonio de las instituciones de seguridad social con cargo al cual cumplen sus obligaciones y, otra muy distinta, que se condicione el disfrute de tales prerrogativas a un aspecto económico.

- normas que ordenan o autorizan la suspensión de los beneficios de seguridad social por adeudos de contribuciones de seguridad social en regímenes en los que el entero de esos montos corresponde a las dependencias o entidades públicas, mas no a los asegurados; pues ese tipo de normas vulneran el derecho de los trabajadores a la protección de la salud y a la seguridad social.
341. El artículo 40, fracción XX, bases f) y k), de la Constitución del Estado de Morelos⁵⁴, dispone que es facultad del Congreso expedir leyes relativas a la relación de trabajo entre los Poderes y los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y sus trabajadores y la seguridad social de dichos trabajadores. Dichas leyes no deben contravenir, entre otras, las siguientes bases: sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o embargos al salario, en los casos previstos en las Leyes, y se proporcionarán de acuerdo con las posibilidades propias del Estado y sus Municipios, habitaciones baratas en arrendamiento, venta, a los trabajadores conforme a los programas previamente aprobados.
342. Conforme a las citadas disposiciones, es constitucional que los artículos impugnados prevean las obligaciones del municipio de enterar las aportaciones y retener y enterar las cuotas de los afiliados y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, así como la generación de intereses moratorios en caso de incumplimiento y los procedimientos para solicitar el reintegro de pagos improcedentes, a partir de la entrada en vigor de la ley al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, pues la retención está prevista en ley y cumple con el mandato constitucional para los municipios de constituir un fondo para la vivienda y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.
343. De manera particular, este Tribunal Pleno considera que no asiste la razón al Municipio promovente cuando señala que en la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos no se define, con toda precisión, cuáles son los parámetros para fijar el monto de los intereses moratorios que se contemplan en el artículo 27 como consecuencia del incumplimiento de la obligación de los entes públicos de enterar al Instituto de Crédito el monto de sus aportaciones y las retenciones realizadas a los afiliados por concepto de cuotas y créditos otorgados.
344. En esta tesitura, esta Suprema Corte considera que el artículo 27 **no es inconstitucional** por delegar al Reglamento de la Ley cuál será la tasa de los intereses moratorios que deberán pagarse por el incumplimiento de la obligación de enterar las aportaciones y retenciones, pues se trata de una cuestión que deberá atender al estado financiero del organismo que maneja los fondos y la solvencia que muestren los sujetos obligados y los trabajadores.
345. Asimismo, es **infundado** el argumento de la parte actora relativo a que la Ley no especifica una temporalidad para las retenciones, quincenal, mensual o anual, ya que la Ley sí establece que las retenciones se harán el día de pago de la nómina y que deberán ser enteradas al Instituto dentro de los primeros treinta días naturales a la fecha de corte de nómina tanto las aportaciones como las retenciones⁵⁵.

⁵⁴ **Constitución del Estado de Morelos**

“Artículo 40. Son facultades del Congreso:

(...)

XX. Expedir Leyes relativas a la relación de trabajo entre los Poderes y los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y sus trabajadores y la seguridad social de dichos trabajadores, sin contravenir las siguientes bases:

(...)

(REFORMADO, P.O. 29 DE DICIEMBRE DE 1983)

f). Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o embargos al salario, en los casos previstos en las Leyes.

(...)

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

(...)

e). Se proporcionarán de acuerdo con las posibilidades propias del Estado y sus Municipios, habitaciones baratas en arrendamiento, venta, a los trabajadores conforme a los programas previamente aprobados”.

⁵⁵ **Ley del Instituto de Crédito**

“Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

XXIII. Reintegro a entes obligados, a la cantidad en dinero que el ente obligado retiene vía nómina al afiliado y es enterada al Instituto de manera inexacta;”.

“Artículo 26. Los entes obligados tienen a su cargo:

I. Proporcionar seguridad social en materia de vivienda a través del Instituto, a los servidores públicos o pensionistas con los que guarden relación laboral o, en su caso, administrativa;

II. Avisar al Instituto dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha en que ocurran las altas, bajas y modificaciones salariales sujetas a cotización de los afiliados;

III. Enterar en tiempo y forma las cuotas, aportaciones y las amortizaciones de los créditos otorgados;

IV. Registrar el número de días laborados y la percepción constante de los afiliados;

V. Enviar al Instituto con anticipación de al menos tres días hábiles al pago de la nómina de sus trabajadores, los archivos electrónicos en los que consten las retenciones por concepto de cuotas, créditos y aportaciones, así como las percepciones constantes de los afiliados o cualquier otro elemento que, al efecto, sea requerido;”

346. Además, las citadas obligaciones y su entrada en vigor no son contrarias a la autonomía municipal hacendaria, pues no afectan las facultades y garantías cubiertas por la libre administración hacendaria del municipio o la facultad para aprobar su presupuesto, previstas en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General⁵⁶ y 115, fracción IV, de la Constitución del Estado de Morelos⁵⁷.
347. De la misma forma, es infundado el argumento de la parte actora relacionado con la inconstitucionalidad de los artículos transitorios cuarto al octavo de la Ley del Instituto de Crédito⁵⁸ por

“**Artículo 27.** Además de lo previsto en el artículo anterior, los entes obligados deberán enterar al Instituto, dentro de los primeros treinta días naturales a la fecha de corte de nómina, el monto de sus aportaciones, así como las retenciones realizadas a los afiliados por concepto de cuotas y créditos otorgados.

El incumplimiento de esta obligación dará origen al pago de intereses moratorios a razón de la tasa prevista en el Reglamento y demás normativa aplicable”.

“**Artículo 49.** El ente obligado podrá solicitar al Instituto reintegros por pagos improcedentes en un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la fecha de pago de nómina de los afiliados. En el caso de las nóminas del mes de diciembre, el Instituto sólo realizará pagos por este concepto, si son solicitados por el ente obligado durante los primeros veinte días naturales del mes de enero del ejercicio presupuestal siguiente.

Los reintegros no podrán ser retenidos por el ente obligado del total de los enteros que debe realizar al Instituto por concepto de cuotas, aportaciones y retenciones de créditos o servicios”.

⁵⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

“**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

IV. **Los municipios administrarán libremente su hacienda**, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

(...)

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. **Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.**

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

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley”.

⁵⁷ **Constitución del Estado de Morelos**

“**Artículo 115.** Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

(...)

IV. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

(REFORMADO, P.O. 5 DE DICIEMBRE DE 2007)

Los gobiernos municipales requerirán de la previa aprobación del Congreso del Estado para:

a) Contratar obligaciones o empréstitos;

b) Celebrar contratos de colaboración público privada cuando, en términos de la legislación aplicable, impliquen obligaciones que constituyan deuda pública; y

c) Afectar como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, los ingresos del Municipio o, en su caso, los derechos al cobro derivados de los mismos, respecto del cumplimiento de todo tipo de obligaciones o empréstitos, contratos de colaboración público privada o de cualesquier otros actos jurídicos.

(ADICIONADO, P.O. 5 DE DICIEMBRE DE 2007)

Los Ayuntamientos deberán informar detalladamente con relación a los empréstitos, contratos de colaboración público privada y la afectación de sus ingresos al rendir la cuenta pública.

(REFORMADO, P.O. 5 DE DICIEMBRE DE 2007)

El Poder Legislativo del Estado aprobará las Leyes de Ingresos de los Municipios y revisará y fiscalizará sus cuentas públicas en los términos previstos en esta Constitución.

(REFORMADO, P.O. 18 DE AGOSTO DE 2010)

Los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 131 de esta Constitución. Las modificaciones que se incorporen a dichos Presupuestos de Egresos, serán siempre antes del ejercicio de los recursos.

(REFORMADO, P.O. 18 DE AGOSTO DE 2010)

Al aprobar los Ayuntamientos los Presupuestos de Egresos Municipales, deberán incluir y autorizar las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberán incluir y autorizar la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones a cargo de los municipios los organismos descentralizados municipales, las empresas de participación municipal mayoritaria, y los fideicomisos públicos que formen parte de la Administración Pública Paramunicipal, derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público privada. En caso de que, por cualquier circunstancia, se omita incluir y autorizar en el Presupuesto las partidas necesarias y suficientes para cubrir, en su totalidad, el pago de obligaciones derivadas de empréstitos o de contratos de colaboración público privada que, en términos de la legislación aplicables (sic), impliquen obligaciones que constituyan deuda pública, se entenderán por incluidas y autorizadas las partidas que hubieren sido autorizadas en el Presupuesto anterior, ajustándose su monto de manera automática en función de las obligaciones contraídas.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, en términos de la normatividad aplicable”.

⁵⁸ **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

“**Artículo 49.** El ente obligado podrá solicitar al Instituto reintegros por pagos improcedentes en un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la fecha de pago de nómina de los afiliados. En el caso de las nóminas del mes de diciembre, el Instituto sólo realizará

violación a la autonomía hacendaria, pues parte de la premisa equivocada de que establecen obligaciones de retener y enterar a cargo del municipio.

348. Por otro lado, el municipio adujo que los artículos 8 y 52 de la Ley del Instituto de Crédito establecen el cobro de intereses respecto de los cuales no existe motivación o especificación con relación al destino que se les dará. Es infundado el concepto de invalidez en estudio toda vez que el Poder Legislativo cumple con los requisitos de fundamentación y motivación cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución le confiere y cuando las leyes se emiten se refieren a relaciones sociales que requieren ser jurídicamente reguladas⁵⁹. Como se ha dicho, el Congreso local tiene atribuciones para legislar en la materia. Además, el establecimiento de intereses tiene como finalidad integrar el patrimonio mediante el cual el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos⁶⁰ pueda financiar el otorgamiento de diversas prestaciones económicas y sociales.
349. Asimismo, es constitucional el artículo 15, fracción III, de la Ley del Instituto de Crédito⁶¹ que prevé la atribución del Consejo Directivo para aprobar las reservas financieras que proponga el Director General para asegurar la recuperación de las cuentas incobrables de los entes obligados, entre estos, los ayuntamientos, pues el supuesto de "cuentas incobrables" no es contrario a la seguridad jurídica y la aprobación de reservas financieras es compatible con los artículos 115, fracción II, 126, 127 y 128 de la Constitución General⁶².

pagos por este concepto, si son solicitados por el ente obligado durante los primeros veinte días naturales del mes de enero del ejercicio presupuestal siguiente.

Los reintegros no podrán ser retenidos por el ente obligado del total de los enteros que debe realizar al Instituto por concepto de cuotas, aportaciones y retenciones de créditos o servicios".

⁵⁹ Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro: "**PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO**". Registro 198428. [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo V, junio de 1997; Pág. 162. P. C/97.

⁶⁰ **Ley del Instituto de Crédito**

Artículo 8. El patrimonio del Instituto se constituirá por:

- I. Un fondo social permanente;
- II. Las aportaciones de los entes obligados;
- III. Las aportaciones extraordinarias que se acuerden con los entes obligados;
- IV. Las aportaciones extraordinarias que acuerden en común los afiliados;
- V. Las cuotas de recuperación recibidas por los servicios que se otorguen;
- VI. Las cuotas no reclamadas por el afiliado o beneficiario, una vez transcurridos cinco años a partir de la separación del servicio o el fallecimiento del afiliado, salvo resolución judicial;
- VII. El fondo de reserva para cuentas incobrables, incosteables e ilocalizables;
- VIII. Los intereses, productos financieros, rentas y otros que se obtengan por cualquier título;

Artículo 5. El Instituto tiene por objeto procurar el bienestar social de los afiliados y sus familias a través del otorgamiento de prestaciones económicas y sociales.

⁶¹ **Ley del Instituto de Crédito**

Artículo 15. El Consejo Directivo, además de las señaladas en la Ley Orgánica y otros ordenamientos jurídicos aplicables, cuenta con las atribuciones no delegables siguientes:

(...)

III. Aprobar las reservas financieras que propongan el Director General para asegurar la recuperación de las cuentas incobrables e incosteables derivadas del otorgamiento de créditos, así como las incobrables de los entes obligados;

(...)"

⁶² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

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

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores".

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior".

350. Respecto de lo sostenido por el Municipio en torno a que este precepto no define qué debe entenderse por “*cuentas incobrables*” y que la ausencia de una definición en Ley puede ocasionar que se presenten casos de malos manejos, corrupción, comisión de delitos y tratos diferenciados respecto a otros municipios, también se considera infundado.
351. El hecho de que la Ley reclamada no defina qué debe entenderse por “*cuentas incobrables de los entes obligados*”, no la hace inconstitucional ni contraria al principio de seguridad jurídica, pues el concepto “*cuentas incobrables*” es de uso habitual y extendido en la contabilidad privada y gubernamental, por lo que no es necesario que la ley lo defina.
352. Además, esta norma no genera inseguridad jurídica y por sí sola no es susceptible de causar un perjuicio en la esfera competencial del Municipio, ya que este precepto únicamente otorga al consejo Directivo del Instituto de Crédito la facultad para aprobar reservas financieras para asegurar la recuperación de cuentas incobrables e incosteables derivadas de los créditos otorgados, así como las de los entes obligados (como lo es el Municipio).
353. Así, no se advierte de esta norma alguna violación a la autonomía municipal, pues en esta ley no se califica ni prejuzga sobre los casos en los que se podrá asegurar la recuperación de las cuentas incobrables. Más aún, el Municipio actor hace valer la inconstitucionalidad de la norma a partir de unos resultados hipotéticos derivados de una eventual e incierta aplicación indebida de la norma, lo que no es materia de un análisis abstracto como el que se realiza en este caso.
354. Ahora bien, sí **resulta inconstitucional** la sanción impuesta a los afiliados en el artículo 28 de la Ley del Instituto del Crédito⁶³ consistente en la suspensión inmediata de los servicios por la demora en el pago de las aportaciones y cuotas por más de treinta días naturales a cargo de los entes obligados. Esto es así, ya que la sanción se impone a los afiliados por una conducta atribuible al ente obligado, como demorarse en el pago de las aportaciones y cuotas, lo que es contrario a la obligación del municipio de prestar la seguridad social⁶⁴.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

“**Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

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

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

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

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

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

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

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

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

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

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

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

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

(REFORMADA, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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

“**Artículo 128.** Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

⁶³ **Ley del Instituto del Crédito**

“**Artículo 28.** La demora en el pago de las aportaciones y cuotas por más de treinta días naturales a cargo de los entes obligados, será causa para la suspensión inmediata de los servicios que les concede esta Ley por conducto del Instituto a los respectivos afiliados; una vez cubierto el total del adeudo en mora, dichos servicios serán reanudados”.

⁶⁴ En los amparos en revisión 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008 y 229/2008 resueltos por el Tribunal Pleno el diecinueve de junio de dos mil ocho, por mayoría de nueve votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Mariano Azueta Güitrón, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, se declaró la inconstitucionalidad del artículo 25, segundo y tercero

355. Finalmente, son **inatendibles** en esta vía los argumentos del accionante en contra de los artículos 8, 28 y 52 de la Ley del Instituto de Crédito relacionados con la violación del derecho de los trabajadores a un salario digno, pues como se advirtió en páginas anteriores —al analizar las causales de improcedencia—, la controversia constitucional es un medio de control constitucional dirigido a proteger las competencias del ente promovente, de manera que en este caso fue procedente la controversia pues en los conceptos de invalidez se encontraban entremezclados los alegatos competenciales del Municipio con las aducidas violaciones a los derechos de los trabajadores.
356. De esta manera, la cuestión efectivamente planteada en torno a los artículos referidos ya fue estudiada en páginas previas a la luz de la supuesta vulneración de la autonomía municipal. En consecuencia, ya fue analizada la cuestión efectivamente planteada, por lo que no es posible estudiar en esta vía los diversos argumentos que involucran la aducida violación al salario digno.
357. **Tema 2. Decreto 992 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.**
358. El municipio actor impugna el Decreto 992 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos; y, si bien en páginas previas se decretó el sobreseimiento de la controversia respecto de los artículos 26 bis, 26 ter, 38 bis, 38 ter, 38 quater, 54, 54 bis y 54 ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos⁶⁵, lo cierto es que aún subsiste la materia de impugnación de este decreto respecto de los artículos 136 bis y 136 ter de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos⁶⁶, y el artículo quinto transitorio del Decreto 992.
359. El municipio actor hace valer que en la aprobación del Decreto 992 se violó el procedimiento legislativo, argumentando que no hubo dictamen de la iniciativa y el procedimiento se llevó a cabo con premura. Asimismo, señala diversos argumentos sustanciales. En primer término se analizarán las violaciones del procedimiento legislativo, por ser de estudio preferente⁶⁷.

párrafos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Voto en contra el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

De estos asuntos derivó la tesis de rubro: **ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007)**. Registro 168651. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVIII, octubre de 2008; Pág. 14. P./J. 188/2008.

Asimismo, en la Acción de Inconstitucionalidad 19/2015, resuelta por el Tribunal Pleno el veintisiete de octubre de dos mil quince, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, se declaró la invalidez del artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

De dicho asunto derivó la tesis de rubro: **"SEGURIDAD SOCIAL. ES INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, AL CONDICIONAR EL DISFRUTE DE LOS BENEFICIOS A LA RECEPCIÓN DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES"**. Registro 2012806. [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 35, octubre de 2016; Tomo I; Pág. 292. P./J. 26/2016 (10a.).

⁶⁵ **QUINTA.** Se autoriza al Poder Ejecutivo Estatal, a través de la (sic) Secretarías de Hacienda y de Movilidad y Transporte, para que realice las acciones necesarias para la constitución de los fideicomisos a que se refiere el presente Decreto".

⁶⁶ **Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos**

Artículo 136 Bis. Los ámbitos de competencia del Estado y del municipio en materia de vialidad se distribuyen de la siguiente manera:

- I. Corresponde al Estado: La programación, construcción y administración de la infraestructura carretera y de la infraestructura y equipamiento vial, así como la reglamentación y control del tránsito en sus vías de comunicación, y
- II. Corresponde al Municipio: Autorizar los proyectos de infraestructura vial, infraestructura carretera, equipamiento vial y servicios conexos, en lo relativo a su territorio, a su localización y aprovechamiento de áreas, conforme a la presente Ley. Así mismo, le corresponde integrar y administrar la infraestructura vial.

En los casos previstos en el artículo 80 bis de esta Ley, se estará a lo dispuesto por la reglamentación correspondiente".

Artículo 136 Ter. Los ayuntamientos en atención a sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como a su capacidad financiera y administrativa, podrán celebrar convenios de coordinación para la prestación del servicio público de vialidad y tránsito con el Ejecutivo del Estado, a efecto de que:

- I. El Ejecutivo Estatal asesore y apoye al municipio para realizar acciones y estudios técnicos;
- II. La Secretaría supla a la dependencia municipal en la ejecución de acciones específicas que correspondan al municipio, o
- III. El ayuntamiento colabore con el Ejecutivo Estatal, ejerciendo funciones de administración y control del servicio público de tránsito y transporte, en programas y acciones que correspondan al ámbito de competencia estatal".

⁶⁷ Sirve de fundamento la tesis de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006)**". Registro 172559. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, mayo de 2007; Pág. 1639. P./J. 42/2007.

360. De acuerdo con los artículos 42, fracción I⁶⁸, y 70, fracción I⁶⁹, de la Constitución local, el Gobernador del Estado tiene la facultad de presentar iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso local. De las constancias que obran en el expediente se advierte que el catorce de julio de dos mil dieciséis el Gobernador Constitucional Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, mediante oficio SG/0146/2016 signado por el Secretario de Gobierno Matías Quiroz Medina⁷⁰, presentó ante el Congreso local una iniciativa por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos⁷¹.
361. Conforme al artículo 43 de la Constitución local⁷² la iniciativa recibida pasará a la respectiva Comisión del Congreso a fin de que la analice, investigue, discuta y en su caso la dictamine de acuerdo con el artículo 53 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos⁷³. Los Secretarios de la Mesa Directiva tienen entre sus obligaciones cuidar que los dictámenes y propuestas que vayan a ser objeto de debate, se impriman y circulen con toda oportunidad entre los diputados⁷⁴. Del Acta 055 de Sesión Legislativa de catorce de julio de dos mil dieciséis, se advierte que la iniciativa referida se turnó a las Comisiones Unidas de Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación y a la de Planeación para el Desarrollo y Asentamientos Humanos⁷⁵. Sin embargo, del expediente no se desprende que la iniciativa se haya impreso y circulado con toda oportunidad entre los diputados.
362. De acuerdo con el artículo 51 del Reglamento para el Congreso⁷⁶, en relación con el diverso 57 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos⁷⁷, las Comisiones tienen la facultad de emitir

⁶⁸ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.**

“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.

V. A los ciudadanos morelenses de conformidad con el artículo 19 bis de esta constitución.

VI. A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en asuntos relacionados con los Derechos Humanos.

El Gobernador del Estado podrá presentar dos iniciativas preferentes el día de la apertura de cada período ordinario de sesiones o solicitar con este carácter dos que hubiera presentado en períodos anteriores que no tengan dictamen, cada iniciativa debe ser discutida y votada por el Pleno del Congreso en un plazo máximo de 40 días naturales. No tendrán carácter de preferentes las iniciativas de presupuesto, fiscal, electoral y reformas a la Constitución del Estado”.

⁶⁹ “Artículo 70. Son facultades del Gobernador del Estado:

I. Presentar al Congreso las iniciativas de leyes o decretos que estime convenientes.

(...)”

⁷⁰ Foja 919 del expediente de Controversia Constitucional 95/2016.

Cabe precisar que conforme al artículo 21, fracción XXXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, el Secretario de Gobierno tiene la facultad de ser el conducto para presentar las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos

“Artículo 21. A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponden las siguientes:

(...)

XXXI. Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el estado de Morelos”.

⁷¹ Fojas 920 a 939 del expediente de la Controversia Constitucional 95/2016.

⁷² “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, por los ciudadanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, pasarán desde luego a la Comisión respectiva del Congreso”.

⁷³ **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

“Artículo 53.- Las comisiones legislativas, son órganos colegiados constituidos por el pleno del Congreso del Estado, cuyas funciones son las de conocer, analizar, investigar, discutir y en su caso dictaminar, las iniciativas de ley, los proyectos de decreto y demás asuntos que les sean turnados. Emitirán en su caso, acuerdos parlamentarios que se someterán a la aprobación del pleno”.

⁷⁴ “Artículo 40.- Son atribuciones de los Secretarios de la Mesa Directiva:

(...)

VIII. Cuidar que los dictámenes y propuestas que vayan a ser objeto de debate, se impriman y circulen con toda oportunidad entre los diputados”

“Artículo 94.- Son atribuciones del Secretario de Servicios Legislativos y Parlamentarios.

I. Preparar los elementos necesarios para celebrar las sesiones del Congreso del Estado, en los términos previstos por esta Ley, **vigilando además la entrega oportuna a los diputados, de los citatorios, iniciativas y dictámenes que correspondan para las sesiones;**

(...)”

⁷⁵ Foja 669 del expediente de Controversia Constitucional 95/2016.

⁷⁶ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.**

“Artículo 51. Las comisiones tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia que les corresponda conocer y formularán el dictamen de las iniciativas, leyes, decretos y acuerdos parlamentarios de su competencia, para ser sometidos a la aprobación del Pleno del Congreso”.

“Artículo 54.- Las Comisiones tendrán las siguientes atribuciones:

I. Conocer, estudiar y dictaminar en un plazo no mayor a sesenta días naturales, los asuntos que le sean turnados por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso o por la Diputación Permanente en su caso y someterlos a consideración del Pleno;

(...)

⁷⁷ **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

dictámenes de las iniciativas de su competencia a efecto de que sean discutidos y aprobados por el Pleno del Congreso y toman sus decisiones por mayoría simple de votos de sus miembros. De acuerdo con el Reglamento del Congreso para la elaboración del dictamen por parte de las Comisiones, se debe cumplir con el siguiente procedimiento.

363. **A)** Las comisiones deben convocarse por conducto de su presidente, con cuarenta y ocho horas de anticipación y por escrito, señalando el día, la hora y el lugar de la celebración, la convocatoria contendrá el orden del día y una relación pormenorizada de los asuntos que serán tratados. Salvo por urgencia y de manera extraordinaria, podrá citarse a reunión de Comisión con menos de veinticuatro horas de anticipación. Las reuniones serán públicas⁷⁸.
364. **B)** Las iniciativas deben dictaminarse en el periodo ordinario de sesiones en que se turne a la comisión o en el inmediato siguiente, en términos del Reglamento⁷⁹.
365. **C)** Ningún proyecto de dictamen o proposición de acuerdo parlamentarios podrá debatirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado⁸⁰.
366. **D)** Para la formulación del dictamen resaltan dos cuestiones: 1) Recibida la iniciativa, el secretario técnico de la comisión deberá garantizar que cada diputado integrante de la comisión reciba copia dentro de un plazo que no excederá de 48 horas contadas a partir de la recepción del turno ordenado por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso; 2) 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 trámite⁸¹.
367. **E)** Una vez que estén elaborados los proyectos de dictámenes de la comisión o comisiones encargadas de un asunto, se remitirán anexando los votos particulares si los hubiera, en documento y en versión electromagnética para su inclusión en el proyecto de orden del día a la Conferencia⁸².

“**Artículo 57.-** A las comisiones legislativas les corresponde tomar sus decisiones por mayoría simple de votos de sus miembros; en caso de empate el Presidente de la Comisión tendrá voto de calidad. Cuando alguno de los miembros de una comisión disienta del dictamen aprobado, podrá expresar su parecer por escrito, emitiendo un voto particular dirigido al Presidente de la Comisión a fin de que se someta a consideración de la Asamblea junto con el dictamen de la mayoría.

Las comisiones legislativas contarán con un Secretario Técnico y el personal de apoyo que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, su integración y funcionamiento se encontrarán establecidas en el Reglamento respectivo”.

⁷⁸ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

“**Artículo 63.-** Las comisiones deben reunirse por lo menos una vez al mes, sus convocatorias se harán por conducto de su presidente, con cuarenta y ocho horas de anticipación y por escrito, señalando el día, la hora y el lugar de la celebración, la convocatoria contendrá el orden del día y una relación pormenorizada de los asuntos que serán tratados.

Salvo por urgencia y de manera extraordinaria, podrá citarse a reunión de Comisión con menos de veinticuatro horas de anticipación.

Las reuniones serán públicas. Cuando los asuntos así lo requieran y por acuerdo de sus integrantes, se podrán celebrar reuniones con carácter de privado”.

“**Artículo 64.-** Las reuniones se llevarán a cabo con la mayoría de los integrantes de la comisión, debiendo estar presente su Presidente y en caso de no existir el quórum se asentará en el acta la inasistencia de los diputados para los efectos correspondientes y se citará nuevamente. Las decisiones que se tomen durante las reuniones de la comisión serán por mayoría simple, en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad.

Cuando algún diputado disienta del dictamen de que se trate, podrá formular su voto particular, el cual debe presentar por escrito para ser anexado al mismo”.

⁷⁹ “**Artículo 102.-** La iniciativa deberá dictaminarse en el periodo ordinario de sesiones en que se turne a la comisión o en el inmediato siguiente, en términos de este Reglamento”.

⁸⁰ “**Artículo 103.-** Ningún proyecto de dictamen o proposición de acuerdo parlamentarios podrá debatirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado”.

⁸¹ “**Artículo 104.-** Para la formulación del proyecto de dictamen, se estará a lo siguiente:

I. Recibida la iniciativa, el secretario técnico de la comisión deberá garantizar que cada diputado integrante de la misma reciba copia dentro de un plazo que no excederá de 48 horas contadas a partir de la recepción del turno ordenado por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso;

(REFORMADA, P.O. 7 DE MAYO DE 2008)

II. 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 conforme a lo previsto en el presente Capítulo; para el caso de que la determinación sea de improcedencia, se deberá de igual forma elaborar el respectivo dictamen en sentido negativo, el cual, sin mas trámite se deberá informar al Pleno a través de la Mesa directiva únicamente para efectos de su conocimiento;

III. 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

IV. Cada propuesta de modificación en lo particular deberá ser presentada por escrito para su análisis y discusión”.

⁸² **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

“**Artículo 61.-** Una vez que estén elaborados los proyectos de dictámenes de la comisión o comisiones encargadas de un asunto, se remitirán anexando los votos particulares si lo hubiere, en documento y en versión electromagnética para su inclusión en el proyecto de orden del día a la Conferencia.

La Comisión, podrá solicitar por escrito la ampliación o la prórroga del término para la conclusión del dictamen respectivo, ante la Conferencia”.

368. **F)** El dictamen una vez firmado y entregado a la Mesa Directiva, será programado para su discusión en la sesión que determine la Conferencia⁸³.
369. **G)** Programados en el orden del día, los dictámenes serán insertos para su publicidad en el portal de internet del Congreso⁸⁴.
370. **H)** Los dictámenes deben imprimirse y circular con toda oportunidad entre los diputados⁸⁵.
371. De la reglamentación de la discusión de comisiones se desprende que las iniciativas deben ser dictaminadas garantizando que de los diputados conocían la iniciativa con la debida anticipación, para lo cual se les convoca con cuarenta y ocho horas de anticipación y por escrito a la sesión, con el orden del día y una relación pormenorizada de los asuntos que serán tratados, y se les envía copia de la iniciativa. Además, las iniciativas deben ser discutidas públicamente y siguiendo el Reglamento, primero en lo general y después en lo particular. Una vez que se tiene un Dictamen, se lista para la sesión del Pleno y se publican en el portal de internet del Congreso. Además, debe imprimirse y circularse con toda oportunidad entre los diputados.
372. En el caso que ahora se analiza, desde la presentación de la iniciativa por el Gobernador del Estado a las 11:32 a.m. del día catorce de julio de dos mil dieciséis⁸⁶ hasta su aprobación en la sesión de esta misma fecha, la que fue clausurada a las 2:34 a.m. del día quince de julio de dos mil dieciséis⁸⁷, transcurrieron menos de veinticuatro horas. Durante este brevísimo lapso, se presentó la iniciativa, se incorporó en el orden del día de la sesión una vez iniciada, se turnó a comisiones, se dictaminó y votó por el Pleno del Congreso. Más aún, en un plazo mucho más breve la Comisión dictaminó la iniciativa, pues la recibió a las 23:15 del día catorce de julio⁸⁸. Todo esto se hizo con base en dos votaciones de urgencia y obvia resolución que no fueron justificadas y sin que haya constancia de que la iniciativa o el dictamen haya sido impreso y circularado con toda oportunidad entre los diputados.
373. En efecto, la diputada Hortencia Figueroa Peralta solicitó dictaminar en el transcurso de la misma sesión la iniciativa de la Ley de transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, entre otras, y que dichos dictámenes se consideraran como de urgente y obvia resolución, para ser discutidos y votados en la misma sesión, lo que se aprobó mediante votación económica por unanimidad. Como resultado de la votación, el Presidente comunicó que se agregaba la iniciativa al orden del día para ser analizada, dictaminada y discutida en la misma sesión⁸⁹.
374. De esta manera heterodoxa se incluyó en el orden del día una iniciativa que no había sido dictaminada, sin que lo hubiera hecho la Conferencia⁹⁰ y sin el conocimiento previo de los diputados con veinticuatro horas de anticipación⁹¹. Además, no se siguió el procedimiento ordinario de dictaminación, es decir, no

⁸³ “**Artículo 107.-** El dictamen una vez firmado y entregado a la Mesa Directiva, será programado para su discusión en la sesión que determine la Conferencia”.

⁸⁴ “**Artículo 108.-** Programados en el orden del día, los dictámenes serán insertos para su publicidad en el portal de internet del Congreso”.

⁸⁵ “**Artículo 40.-** Son atribuciones de los Secretarios de la Mesa Directiva:

VIII. Cuidar que los dictámenes y propuestas que vayan a ser objeto de debate, se impriman y circulen con toda oportunidad entre los diputados”.

⁸⁶ Foja 919 del expediente.

⁸⁷ Foja 712 del expediente.

⁸⁸ Foja 918 del expediente.

⁸⁹ Fojas 678 a 679 del expediente.

⁹⁰ “**Ley Orgánica del Congreso del Estado**

Artículo 43.- La Conferencia tiene las siguientes atribuciones:

(...)

III. Establecer el programa legislativo de los períodos de sesiones, el calendario para su desahogo, **la integración básica del orden del día de cada sesión;**

(...)”

⁹¹ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

“**Artículo 82.-** Las sesiones se sujetarán a un orden del día; mismo que el Presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados, con veinticuatro horas previas a la sesión.

El orden del día a que se refiere este artículo se desarrollará bajo el siguiente esquema:

I. Pase de lista de los diputados;

II. Declaratoria de quórum;

III. Lectura y votación del orden del día;

IV. Lectura, discusión y aprobación del acta de la sesión anterior;

V. Comunicaciones de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas de los Estados, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la Diputación Permanente, del Ejecutivo del Estado, del poder judicial de la federación, del Tribunal Superior de Justicia y de los Ayuntamientos del Estado;

VI. Iniciativas de los miembros del congreso, del ejecutivo, del Tribunal Superior de Justicia, de los Ayuntamientos, así como las minutas de reforma constitucional que presente el Congreso de la Unión;

se garantizó que los integrantes de la Comisión ni el resto de los diputados hayan tenido copia de la iniciativa con el tiempo suficiente para estudiarla o para tener una discusión pública. Todo esto se hizo sin que en el acta de sesión exista justificación para la tramitación con el carácter de urgente y obvia resolución de la iniciativa y el dictamen. Es necesario enfatizar que conforme a los precedentes de esta Suprema Corte el trámite urgente debe ser una situación excepcional y debe justificarse conforme al siguiente estándar⁹²:

375. **A) existencia de determinados hechos** que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.
376. **B) La relación medio-fin**, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad.
377. **C) Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios**, sin que en ningún caso -por supuesto- ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.
378. Por otro lado, del expediente se desprende que inmediatamente —sin receso de por medio— las Comisiones unidas emitieron en sentido positivo el Dictamen de la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos⁹³. Asimismo, en el acta 055 de la sesión del catorce de julio de dos mil dieciséis se lee que el Presidente solicitó a la Secretaría consultara a la Asamblea, mediante votación económica, si el dictamen era de calificarse como de urgente y obvia resolución y en su caso, proceder a su discusión y votación respectiva en la misma sesión, lo que fue aprobado por unanimidad en votación económica. De esta manera, se dio lectura a la síntesis del dictamen y se procedió a la discusión y votación, obviando la primera y segunda lecturas. Esto se hizo sin que en el acta exista justificación para tramitar el dictamen como urgente y de obvia resolución.
379. Asimismo, en la citada acta 055 consta que la Secretaría, por instrucciones del Diputado Presidente, dio lectura a la síntesis del Dictamen de las Comisiones unidas⁹⁴. Por último, no habiendo oradores inscritos para hacer uso de la palabra, se aprobó en lo general mediante votación nominal de treinta votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. El artículo 54 se reservó por el Diputado Ricardo Calvo Huerta, y por votación nominal se aprobó la modificación propuesta por treinta votos a favor, cero en contra y cero abstenciones⁹⁵.

VII. Dictámenes que presenten las comisiones de primera lectura;

VIII. Dictámenes para tratarse de segunda lectura, discusión y votación respectiva;

IX. Propuestas que presente; la Junta, la Conferencia, los grupos parlamentarios o los miembros del Congreso;

X. Correspondencia recibida; y

XI. Asuntos generales”.

⁹² AI 52/2006, foja 200.

⁹³ Fojas 894 a 938 del expediente de Controversia Constitucional 95/2016.

⁹⁴ Foja 692.

“**Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.**

Artículo 40. Son atribuciones de los Secretarios de la Mesa Directiva:

(...)

VII. Dar cuenta de los asuntos en cartera y lectura a los documentos listados en el orden del día, por instrucción del Presidente de la Mesa Directiva.

Reglamento”.

“**Artículo 113.-** La discusión de los dictámenes se realizará sin necesidad de lecturas previas, en virtud de lo dispuesto por el presente Reglamento, con las excepciones establecidas en el mismo.

Los dictámenes de los órganos colegiados del Congreso, que deban ser sometidos a la consideración de la asamblea, serán desahogados de conformidad a lo siguiente:

I. En la sesión del Pleno respectiva, aprobado el orden del día, uno de los secretarios de la Mesa Directiva dará cuenta a la asamblea con él o los dictámenes que hayan cumplido con el procedimiento establecido en este ordenamiento; quedarán como leídos y serán insertados íntegramente en el semanario de los debates;

II. Acto seguido, se procederá a abrir la discusión del dictamen.

III. En el caso de dictámenes de leyes o modificaciones a las mismas, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados.

Hecho lo anterior, se procederá a la votación respectiva”.

⁹⁵ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.**

“**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”.

Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

“**Artículo 126.-** Cuando hubieran hablado todos los diputados que puedan hacer uso de la palabra, el Presidente, instruirá a los secretarios a efecto de preguntar a la Asamblea si el asunto se considera o no suficientemente discutido.

En el primer supuesto se procederá inmediatamente a la votación respectiva; en caso contrario continuará la discusión y bastará que hagan uso de la palabra un diputado a favor y otro en contra para someter nuevamente a la Asamblea si se considera suficientemente discutido el asunto”.

“**Artículo 127.-** Declarado suficientemente discutido el proyecto de dictamen en lo general, por el Presidente, se procederá a votarlo en tal sentido, aprobado que sea, se discutirán enseguida los artículos reservados en lo particular.

380. Finalmente, la promulgación y publicación de las leyes y decretos es una facultad conferida al Gobernador del Estado⁹⁶; por lo que el Congreso local le remitió el Decreto número 992 con el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos⁹⁷ para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Morelos⁹⁸. El Decreto número 992 fue publicado el día veintidós de julio de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", sexta época, número 5416⁹⁹.
381. Con fundamento en lo expuesto, se concluye que es **fundado** el argumento del Municipio actor dada la extrema rapidez (en menos de 24 horas) con la que se incorporó la iniciativa al orden del día, se aprobó el dictamen en Comisiones y se aprobó en la sesión del Pleno, sin constancia de que los diputados hayan tenido copia de la iniciativa y dictamen con toda oportunidad para conocer su contenido, lo que generó una vulneración sustancial en la deliberación democrática. Todo lo cual se hizo mediante dos votaciones económicas de urgencia sin justificación alguna.
382. En efecto, de los hechos relatados se puede concluir que el desarrollo en menos de 24 horas¹⁰⁰ de la presentación de la iniciativa e incorporación al orden del día, turno a comisiones, aprobación del dictamen, y votación en el Pleno, sin constancia de que la iniciativa y dictamen hayan sido distribuidas entre los diputados con la oportunidad para conocer su contenido, vulnera el requisito esencial de deliberación informada que esta Suprema Corte ha garantizado en diversos precedentes.
383. Así, a lo largo de su línea jurisprudencial, esta Suprema Corte ha reiterado que el conocimiento por parte de los diputados de lo que es objeto de debate, es uno de los requisitos esenciales para considerar que el procedimiento legislativo es constitucional. De hecho, en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 52/2006 se dijo:

*"En estas condiciones, el análisis del acta descrita y la lectura de la versión estenográfica de la sesión de doce de octubre de dos mil seis, permiten concluir que, en el caso que nos ocupa, la aceleración o dispensa de ciertos trámites preparatorios a la discusión plenaria sí impidió que las distintas fuerzas políticas estuvieran **en posibilidad de conocer la iniciativa planteada -al haber sido presentada el mismo día en que fue discutida- y, por ende, de debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance.** Lo anterior, porque, como se relató, el mismo día en que se presentó, fue que se discutió, esto es, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso,*

En caso contrario se consultará a la Asamblea en votación económica si se devuelve o no todo el proyecto a la comisión, en el primer supuesto se devolverá a la comisión para el efecto de que considere las observaciones realizadas, en el segundo se tendrá por desechada. Todo proyecto de dictamen que sea devuelto a comisión para su reforma, deberá reelaborarse en un término que no debe exceder de 30 días.

Si durante la votación no existiera acuerdo entre los diputados respecto de la votación emitida, o no se alcanzara la votación requerida para aprobar o desechar el dictamen, el Presidente de la Mesa Directiva, para el efecto de reorganizar los debates, declarará un receso por el tiempo que estime necesario al efecto de que se realicen los consensos necesarios con relación al dictamen en cuestión".

"Artículo 128.- En la discusión en lo particular se podrán apartar los artículos, fracciones o incisos, que los miembros de la asamblea quieran impugnar; los demás del proyecto, que no ameriten discusión, se entenderán aprobados también en lo particular por el simple hecho de no haber sido reservados, el Presidente procederá a efectuar la declaratoria respectiva.

Se entenderán aprobados en sus términos, los artículos que habiendo sido reservados en lo particular por algún diputado, su propuesta no sea aprobada.

Podrá votarse, en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados".

"Artículo 129.- Agotada la discusión y votación de los artículos en lo particular, el Presidente de la Mesa Directiva procederá a realizar la declaratoria correspondiente en lo general y de los que no fueron reservados.

⁹⁶ **Artículo 70.** Son facultades del Gobernador del Estado:

(...)

XVII. En materia de legislación y normatividad estatal:

a) Promulgar y hacer cumplir las Leyes o Decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

⁹⁷ Fojas 815 a 835 del expediente de Controversia Constitucional 95/2016.

⁹⁸ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.**

"Artículo 145. Todas las Leyes y decretos, así como sus reformas, adiciones, derogaciones, abrogaciones y fe de erratas, que expida el Congreso, deben ser publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Órgano de Difusión del Gobierno del Estado y en el semanario de los debates.

Surtirán los mismos efectos los decretos y acuerdos para el gobierno o administración interior del Estado, cuando así lo considere el pleno y la naturaleza del asunto lo amerite".

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"Artículo 47. Los Proyectos de Leyes o Decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, los publicará inmediatamente en un plazo no mayor a diez días hábiles siguientes a su recepción. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de diez días hábiles siguientes.

⁹⁹ Fojas 495 a 505 del expediente de Controversia Constitucional 95/2016.

¹⁰⁰ Es importante enfatizar que todo el procedimiento legislativo se llevó a cabo en un solo día, lo que lo distingue del precedente AI 42/2015.

dispensándose, por la mayoría, el que fuera dictaminada por las Comisiones correspondientes; de ahí que no sea posible considerar que una norma general, producto de un procedimiento tan acelerado para su aprobación, pueda ser resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, máxime cuando, en el caso, no se justifica la supuesta urgencia, al amparo de la cual podría sostenerse su aprobación, sin el cumplimiento de algunos trámites.

*Luego, aun cuando es cierto que diputados de las distintas fuerzas políticas que integran el Congreso del Estado, hicieran valer los argumentos que estimaran pertinentes, a favor y en contra de la iniciativa en comento, **también es cierto que ello se dio dentro de la sesión del mismo día (doce de octubre de dos mil seis), lo cual no puede llevar a sostener que el órgano legislativo hubiera tenido suficiente tiempo para conocer y estudiar una iniciativa legal** y, por ende, estar en posibilidad de realizar un debate real sobre la misma, es decir, no es posible sostener que, en este contexto, las minorías estuvieron en posibilidad de hacerse oír.”*

384. En el mismo sentido se pronunció este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008:

“Ahora bien, este Alto Tribunal ha sostenido que el hecho de que las distintas fuerzas políticas se encuentren impedidas para conocer de la iniciativa que se plantea y que se discutirá, produce la imposibilidad de que se lleve a cabo el debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, pues se hace evidente que en estas circunstancias no tiene tiempo suficiente para conocer y estudiar las iniciativas que se le presentan y, por ende, realizar un debate real¹⁰¹.

Como se ha mencionado, de autos se advierte que los dictámenes a discusión se entregaron al inicio de la sesión extraordinaria, tal como lo establece el artículo 135 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, lo que implica que los legisladores tuvieron poco tiempo para su revisión.

*El primer problema, sin embargo, surge de los hechos que rodearon la dispensa de los trámites de lectura en el desarrollo de la sesión, pues la falta de esta etapa impidió **que se asegurara el conocimiento del contenido de los dictámenes en discusión**, tal como lo marcan las normas que regulan proceso deliberativo para la aprobación de normas generales.”*

385. De hecho, en algunos casos los vicios en el procedimiento se ven subsanados si se puede verificar que los diputados tuvieron conocimiento de su contenido¹⁰², lo que no sucedió en el caso. En el supuesto concreto, dado que todo el procedimiento se llevó a cabo en menos de 24 horas, obviando sin justificación alguna el procedimiento ordinario tanto en comisiones como en el Pleno del Congreso — que garantiza el conocimiento del proyecto objeto de debate—, al no existir constancia de que se haya distribuido con todo oportunidad copia de la iniciativa o dictamen entre los diputados, aunado a que se leyó solo la síntesis del dictamen, es posible concluir que hubo un vicio sustancial en la deliberación consistente en la falta de información de lo que finalmente se votó y aprobó. Lo cual fue tramitado con base una votación económica sobre la urgencia, sin justificación alguna.
386. Hay que recordar que a través de la jurisprudencia de esta Suprema Corte se han garantizado tres aspectos del procedimiento legislativo: a) la deliberación pública informada; b) participación de mayorías y minorías en condiciones de libertad e igualdad; y c) votación pública conforme a las reglas preestablecidas. Así, hemos dicho que el órgano legislativo antes de ser un órgano decisorio tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios.
387. De esta manera, la votación por unanimidad de la urgencia no puede convalidar vicios tan graves en el proceso deliberativo, ya que son valores distintos que estamos obligados a proteger. De hecho, suponer que la votación convalida las fallas en la deliberación, es tanto como reducir el procedimiento legislativo a su conclusión, esto es, a la aplicación de una regla de decisión. De esta forma, se vaciarían de contenido todas las reglas procedimentales que regulan y garantizan una deliberación

¹⁰¹Al respecto puede citarse la jurisprudencia de rubro: “LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHS CUERPOS LEGALES FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006)”. Registro 170709. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, diciembre de 2007; Pág. 993. P./J. 35/2007.

¹⁰² AI 11/2002, foja 205.

informada y pausada, esenciales en un procedimiento legislativo, tan importantes como las reglas de votación.

388. En la acción de inconstitucionalidad 9/2010 se señaló lo siguiente:

“Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.”

389. En el mismo sentido se pronunció esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008:

“Dicha propuesta fue, además, aprobada en votación económica y no nominal, como lo exigiría el análisis de este tipo de propuestas, de tal suerte que la obligación del Congreso del Estado de motivar la dispensa de trámites fue evidentemente incumplida.

No es óbice a lo anterior el hecho de que la dispensa del trámite de lectura se hubiera aprobado por unanimidad de votos, pues este hecho no convalida el actuar de la legislatura del Estado de Colima.

En efecto, el hecho de que una mayoría o, incluso, la totalidad de los miembros presentes, se manifieste en el sentido de acordar una decisión, no puede ser motivo para convalidar los vicios que pudieran presentarse en un procedimiento legislativo, menos aún cuando estos vicios inciden negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo.”

390. No se debe perder de vista que los representantes toman sus decisiones a través de una deliberación pública en condiciones de libertad e igualdad para garantizar que todas las voces sean escuchadas y se obtenga el mejor argumento, pero también para que los ciudadanos pueden exigirles cuentas de sus decisiones. En otras palabras, la exigencia de la deliberación informada y pausada no sólo es un requisito con un fin epistémico, sino que posibilita a los ciudadanos conocer las razones por las cuales se aprobaron las leyes impugnadas. De ahí que su incumplimiento no sólo afecta la conformación de la voluntad popular, sino el derecho de los ciudadanos a verse representados y exigir cuentas por esa representación.

391. En conclusión, dado que el procedimiento se llevo a cabo en menos de 24 horas a través de trámites urgente en comisiones y en el Pleno que no fueron justificados y votados económicamente, con la incorporación de la iniciativa y no del dictamen al orden del día una vez iniciada la sesión, y sin constancia de que los diputados hayan recibido copia de la iniciativa o del dictamen con la debida oportunidad, se declara la invalidez del Decreto 992.

392. Al haber resultado **fundando** el argumento de vicios en el procedimiento legislativo resulta innecesario pronunciarse respecto de los otros conceptos de invalidez. Sirve de apoyo la tesis P./J. 42/2013 (10a.) de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO”**¹⁰³.

¹⁰³ Registro 2005220. [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 2, enero de 2014; Tomo I; Pág. 356. P./J. 42/2013 (10a.).

393. **NOVENO. Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución General de la República, 41, fracciones IV, V y VI y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, la declaración de invalidez declaradas, surtirán efectos sólo entre las partes en la controversia constitucional, por lo que dicho artículo 28 de la Ley del Instituto y el Decreto 992, serán inaplicables al Municipio de Tlaquiltenango a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Morelos.
394. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se **sobresee** respecto de los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis; de los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, adicionados y reformado, respectivamente, mediante el Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, publicado en dicho medio de difusión oficial el veintidós de julio de dos mil dieciséis; de los Decretos Números Novecientos Noventa “Por el que se autoriza al gobierno del estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar créditos o empréstitos y realizar operaciones de refinanciamiento con cualquier Institución de Crédito o integrante del Sistema Financiero Mexicano; a afectar como fuente de pago de los mismos las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago de los créditos o empréstitos que se contraten”, y Novecientos Noventa y Uno “Por el que se autoriza al gobierno del estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier Institución de Crédito o integrante del Sistema Financiero Mexicano; a afectar como fuente de pago de los mismos las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un Fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate”, publicados en el referido periódico oficial el veintiuno de julio de dos mil dieciséis; del “Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del estado de Morelos”, publicado en el citado periódico oficial el catorce de agosto de dos mil dieciséis; de la “Fe de Erratas al Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del estado de Morelos”, publicado en el medio oficial indicado el quince de agosto de dos mil dieciséis; y del “Decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos”, publicado en el medio de publicación aludido el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, en los términos establecidos en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO. Se **reconoce la validez** de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II y III, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 27, 49 y 52 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, así como de las disposiciones transitorias segunda y de la cuarta a la octava del referido decreto, conforme a lo establecido en el considerando octavo, tema 1, de esta determinación.

CUARTO. Se **declara la invalidez** del artículo 28 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, así como del Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, publicado en dicho medio de difusión oficial el veintidós de julio de dos mil dieciséis, la cual surtirá sus efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del

Estado de Morelos, en los términos de los considerandos octavo, temas 1 y 2, y noveno de esta ejecutoria.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo relativos, respectivamente, a la competencia, a la existencia de los actos impugnados, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a las causas de improcedencia —en sus apartados A, denominado “Cesación de efectos”, B, denominado “Improcedencia por la existencia de reformas posteriores”, C, denominado “Falta de legitimación”, D, denominado “Insuficiencia de conceptos de invalidez”, E, denominado “Falta de interés legítimo para defender derechos de sus trabajadores”, F, denominado “Falta de afectación por no haber firmado el convenio de incorporación”, y G, denominado “Legalidad del refrendo y publicación” consistentes, respectivamente, en no sobreseer respecto de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, la Ley de Transporte del Estado de Morelos y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos, en no sobreseer respecto del Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil dieciséis, en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Secretario de Gobierno, y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, atinente a que el municipio actor carece de legitimación activa y de interés legítimo, en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Secretario de Gobierno y el Poder Ejecutivo del Estado, atinente a que el municipio actor no esgrimió formalmente conceptos de invalidez, en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado, atinente a que el municipio actor no tiene interés legítimo para impugnar las normas violatorias de los derechos de los trabajadores de su ayuntamiento, en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado y el Secretario de Gobierno, atinente a que el municipio actor no tiene interés legítimo como ente obligado de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos y en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado y el Secretario de Gobierno, atinente a que el municipio actor no reclamó el refrendo ni la publicación de los decretos impugnados por vicios propios— y a la fijación de los actos impugnados.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio del sentido normativo y por el sobreseimiento de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 15, fracción XII, y 18, fracción XI, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio del sentido normativo y por el sobreseimiento de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 15, fracción XII, y 18, fracción XI, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio del sentido normativo y por el sobreseimiento de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 15, fracción XII, y 18, fracción XI, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, en su apartado B, denominado “Improcedencia por la existencia de reformas posteriores”, en su subapartado B.1, consistente en sobreseer respecto de los artículos 2, 8, fracción VIII, 12, 13, 26, 41, 42 y 43 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, en su

apartado B, denominado "Improcedencia por la existencia de reformas posteriores", en su subapartado B.2, consistente en sobreseer respecto de los artículos 26 Bis, 26 Ter, 38 Bis, 38 Ter, 38 Quater, 54, 54 Bis y 54 Ter de la Ley de Transporte del Estado de Morelos, adicionados y reformado, respectivamente, mediante el Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil dieciséis.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán vencido por la mayoría y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, en su apartado A, consistente en sobreseer respecto de los Decretos Números Novecientos Noventa "Por el que se autoriza al gobierno del estado de Morelos a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar créditos o empréstitos y realizar operaciones de refinanciamiento con cualquier Institución de Crédito o integrante del Sistema Financiero Mexicano; a afectar como fuente de pago de los mismos las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago de los créditos o empréstitos que se contraten" y Novecientos Noventa y Uno "Por el que se autoriza al gobierno del estado de Morelos, a través del Poder Ejecutivo Estatal, a gestionar y contratar un financiamiento o empréstito con cualquier Institución de Crédito o integrante del Sistema Financiero Mexicano; a afectar como fuente de pago del mismo las participaciones presentes y futuras que en ingresos federales le correspondan; así como a constituir o modificar un Fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago que funja como mecanismo de pago del financiamiento o empréstito que se contrate", publicados en el periódico oficial del Estado de Morelos el veintiuno de julio de dos mil dieciséis por falta de interés legítimo del municipio actor, así como del "Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del estado de Morelos", publicado en el citado periódico oficial el catorce de agosto de dos mil dieciséis, de la "Fe de Erratas al Decreto por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del estado de Morelos", publicado en el medio oficial indicado el quince de agosto de dos mil dieciséis, y del "Decreto por el que se reforma el diverso por el que se establecen diversas medidas administrativas con relación a la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo previsto por la Ley de Transporte del Estado de Morelos", publicado en el medio de publicación aludido el diecinueve de agosto de dos mil dieciséis por cesación de efectos. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Laynez Potisek votaron por el sobreseimiento total por cesación de efectos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, consistente en reconocer la validez de los artículos 3, fracciones XII y XXVI, 8, fracciones II y III, 15, fracciones III y XII, 18, fracción XI, 25, fracción IV, 27, 49 y 52 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, así como de las disposiciones transitorias segunda y de la cuarta a la octava del referido decreto. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1,

consistente en declarar la invalidez del artículo 28 de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Novecientos Ochenta y Ocho, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de julio de dos mil dieciséis. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número Novecientos Noventa y Dos, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintidós de julio de dos mil dieciséis. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se adhirieron la señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta efectos únicamente entre las partes a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Morelos.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de sesenta y seis fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 94/2016, promovida por el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintitrés de marzo de dos mil veintiuno. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiocho de febrero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2016, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTITRÉS DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO.

En primer lugar, es necesario precisar que respecto al estudio de fondo contenido en el considerando OCTAVO de la sentencia, emití mi voto a favor por estar de acuerdo con la mayoría de las consideraciones, sin embargo, particularmente respecto al estudio de los preceptos impugnados de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, no comparto la consideración relativa a que del análisis a los artículos 115, fracción III, inciso i); y 123, apartado B, fracciones VI y XI, de la Constitución General, así como del artículo 40, fracción XX, incisos f) y k), de la Constitución de Morelos, se concluye que la referida Ley:

“... cumple con el mandato constitucional para los municipios de constituir un fondo para la vivienda y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas”.

En mi opinión, del análisis a los referidos preceptos de la Constitución General y de la Constitución de Morelos, no se advierte la existencia de ese mandato constitucional para los municipios, de manera que no constituye un parámetro de regularidad constitucional que deba observar el Tribunal Constitucional.

En efecto, si bien el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso f), de la Constitución General establece que es obligación del Estado constituir un fondo “nacional” para la vivienda, de ningún modo puede concluirse que también es un mandato para los municipios, esto aunado a que el artículo 115 constitucional nada dispone al respecto.

Por otra parte, el artículo 40, fracción XX, de la Constitución del Estado de Morelos, establece que es facultad del Congreso expedir leyes relativas a la relación de trabajo entre los Poderes y los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y sus trabajadores y la seguridad social de dichos trabajadores, para lo cual deberán observarse las bases que en la misma fracción se precisan.

La base f) de dicho precepto establece que sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o embargos al salario en los casos previstos en las Leyes; en tanto que, la base k) establece parámetros mínimos para la seguridad social, entre ellos, proporcionar de acuerdo con las posibilidades del Estado y sus municipios, habitaciones baratas en arrendamiento o venta.

De acuerdo con lo anterior la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, de ningún modo establece un mandato para que los municipios constituyan fondos para la vivienda de sus trabajadores, como se aduce en la sentencia. Lo único que establece es que, en la medida de sus posibilidades, los municipios deberán proporcionar habitaciones baratas a sus trabajadores, en arrendamiento o venta, sin condicionar el otorgamiento de esta prestación a la constitución de un fondo, por lo que podría otorgarse por otros medios.

En realidad, me parece que el legislador morelense determinó que el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, es el ente público que debe constituir un fondo para asegurar el otorgamiento de vivienda a los trabajadores del Estado y de sus municipios, según se puede advertir en los siguientes preceptos de la Ley de dicho Instituto:

“Artículo 6. El Instituto, para el cumplimiento de su objeto, además de las previstas en el Estatuto Orgánico, el Reglamento y demás normativa aplicable, de manera enunciativa más no limitativa, tendrá las atribuciones siguientes:

I. Brindar seguridad social a los afiliados en materia de vivienda, mediante el otorgamiento de créditos hipotecarios;

(...)”

“Artículo 8. El patrimonio del Instituto se constituirá por:

I. Un fondo social permanente;

(...)”

Por tanto, en mi opinión, en la Constitución General no existe un mandato constitucional para que los Municipios del Estado de Morelos constituyan fondos para el otorgamiento de vivienda a sus trabajadores; así como tampoco existe tal mandato en la Constitución de la entidad federativa en cuestión.

En mérito de las consideraciones anteriores, de manera respetuosa, me separo de las consideraciones antes precisadas.

Atentamente

Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, formulado en relación con la sentencia del veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 94/2016, promovida por el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiocho de febrero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 94/2016, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO, ESTADO DE MORELOS.

En sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la controversia constitucional 94/2016 promovida por el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos, en la que se analizaron diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

Al respecto, presento este voto concurrente pues, si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno, respetuosamente me aparto de algunas consideraciones relacionadas con el análisis de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

I. Fallo mayoritario.

En este apartado de la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez de los artículos 3, fracciones XII y XXVI; 8, fracciones II y III; 15, fracciones III y XII; 18, fracción XI; 25, fracción IV; 27; 49; y 52, así como las disposiciones transitorias segunda, cuarta, quinta, sexta, séptima y octava, todos de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.

Sin embargo, declaró inconstitucional la sanción impuesta a los afiliados en el artículo 28 de la Ley del Instituto del Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos consistente en la suspensión inmediata de los servicios por la demora en el pago de las aportaciones y cuotas por más de 30 días naturales a cargo de los entes obligados; ya que la sanción se impone a los afiliados por una conducta atribuible al ente obligado, lo que es contrario a la obligación del municipio de prestar la seguridad social.

Al margen de lo anterior, la sentencia calificó de **inatendibles** los argumentos hechos valer por el Municipio en los que combatía los artículos 8, 28 y 52 de la referida Ley del Instituto de Crédito, agravios relacionados con la violación del derecho de los trabajadores a un salario digno, en tanto que consideraron que no es posible estudiar en esta vía argumentos que involucran la aducida violación al salario digno de los trabajadores.

II. Razones de disenso.

Respetuosamente, si bien comparto el fondo del asunto, específicamente, **me separo de los párrafos 355 y 356 en los que este Tribunal Pleno calificó inatendibles los argumentos relacionados con los derechos de los trabajadores**, bajo el argumento de que la controversia constitucional es un medio de control constitucional dirigido a proteger exclusivamente las competencias del ente promovente.

Como lo he referido en diversos votos¹, las razones de mi disenso se centran en que, en algunas ocasiones, cuando los argumentos sobre violaciones de derechos fundamentales están íntimamente relacionados con la vulneración de ámbitos competenciales, es posible que en una controversia constitucional se introduzcan o analicen argumentos relacionados con derechos fundamentales.

¹ Manifestaciones similares las emití en mi voto particular emitido en las controversias constitucionales 62/2009 y 104/2009; también en mi voto particular y concurrente que formulé en la controversia constitucional 62/2016; así como en mi voto concurrente en la controversia constitucional 95/2016.

El planteamiento que subyace a esta idea es que el contenido de los ámbitos competenciales también puede estar modulado o influenciado por el contenido de algunos derechos fundamentales. Por ejemplo, para determinar el alcance de las competencias constitucionales en materia del trabajo se tendría que atender en parte al contenido del derecho en cuestión.

En ese sentido, si bien el objeto de tutela en la controversia constitucional son los ámbitos competenciales de los poderes u órganos legitimados, dichas competencias se proyectan sobre personas titulares de derechos humanos, por lo que el ejercicio de dichas competencias debe necesariamente presuponer el respeto por los mismos, por ello, válidamente pueden plantearse en una controversia constitucional argumentos que consistan en demostrar que una determinada interpretación o entendimiento de una competencia, conllevaría una violación de derechos; lo que obligaría a darle una lectura distinta o hacer una acotación respecto del ejercicio de la misma.

En el caso en concreto, considero que la determinación sobre si lo dispuesto en los mencionados artículos 8, 28 y 52 afecta de alguna manera los derechos laborales de los trabajadores, puede tener un impacto en el ámbito competencial del Municipio actor, pues a éste le corresponde como ente obligado a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el Instituto otorga. Por tanto, contrario a lo sostenido por la mayoría, considero que los planteamientos del Municipio actor sí debieron ser analizados vía controversia constitucional².

En este sentido, estimo que los artículos 8³ y 52⁴ impugnados no entrañan alguna violación a los derechos de los trabajadores que incida en las competencias del Municipio actor, pues en ellos simplemente se dispone que el patrimonio del Instituto se constituirá, entre otras cosas, por las aportaciones de los entes obligados y las aportaciones extraordinarias que se acuerden con los entes obligados (artículo 8, fracciones II y III) y que el capital y los intereses deberán pagarse en amortizaciones catorcenales, quincenales, mensuales o el plazo determinado por el ente obligado, según corresponda (artículo 52); lo cual no sólo no resulta contrario al artículo 123 constitucional, sino que incluso cumple con el mandato de seguridad social previsto en el mencionado precepto 123, apartado B, fracción XI, inciso f).

De igual manera, coincido con la sentencia en cuanto a que debe **declararse la invalidez** del artículo 28⁵; pues en dicha disposición se impone una sanción a los afiliados por una conducta atribuible al ente obligado —la demora en el pago de aportaciones y cuotas al Instituto— y ello ha sido declarado inconstitucional por

² Similar postura sostuve en el marco de la discusión de la controversia constitucional 54/2009, resuelta el 27 de mayo de 2010, en donde señalé que, si bien la finalidad de las controversias constitucionales no es la defensa de los derechos fundamentales, esto no puede ser descartado de forma tajante. Por medio de la revisión de cada caso concreto, podemos verificar si, ante la afectación del ámbito competencial de un orden de gobierno, procede de forma indirecta analizar un alegato sobre violación a derechos humanos que pueda tener impacto en un tema competencial.

³ **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

Artículo 8. El patrimonio del Instituto se constituirá por:

(...)

II. Las aportaciones de los entes obligados;

III. Las aportaciones extraordinarias que se acuerden con los entes obligados;

VIII. Los intereses, productos financieros, rendimientos, rentas, plusvalías y demás ingresos que se obtengan de las inversiones y operaciones que realice el Instituto.

⁴ **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos**

Artículo 52. En cualquier caso, el capital y los intereses deberán pagarse en amortizaciones catorcenales, quincenales, mensuales o el plazo determinado por el ente obligado, según corresponda.

Las primas de los seguros aplicables, se cubrirán conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable.

⁵ **Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos:**

Artículo 28. La demora en el pago de las aportaciones y cuotas por más de treinta días naturales a cargo de los entes obligados, será causa para la suspensión inmediata de los servicios que les concede esta Ley por conducto del Instituto a los respectivos afiliados; una vez cubierto el total del adeudo en mora, dichos servicios serán reanudados.

esta Suprema Corte en precedentes similares⁶. Sin embargo, considero que ello deriva precisamente de la violación a los **derechos de los trabajadores**, previstos en los artículos 4° y 123, apartado B, fracciones VI y XI, inciso f), de la Constitución General⁷; **lo cual incide en la esfera de competencias del Municipio de prestar seguridad social**, pues —como se ha dicho— a éste le corresponde como ente obligado a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el Instituto otorga.

En conclusión, si bien comparto las conclusiones de la mayoría, arribo a las mismas a partir de la premisa de que sí era posible atender los planteamientos sobre violaciones a derechos humanos como afectación indirecta de la esfera competencial de un orden de gobierno.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, formulado en relación con la sentencia del veintitrés de marzo de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 94/2016, promovida por el Municipio de Tlaquiltenango, Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiocho de febrero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

⁶ En específico, véanse los **amparos en revisión 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008 y 229/2008**, resueltos por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de junio de dos mil ocho y de los que emanó la tesis jurisprudencial 188/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 14, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4° Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1° DE ABRIL DE 2007)". Asimismo, véase la acción de inconstitucionalidad 19/2015, resuelta por el Tribunal Pleno el veintisiete de octubre de dos mil quince y de la que derivó la tesis jurisprudencial 26/2016, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 292, de rubro: "SEGURIDAD SOCIAL. ES INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, AL CONDICIONAR EL DISFRUTE DE LOS BENEFICIOS A LA RECEPCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES".

⁷ **Constitución General**

Artículo 4. [...]

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

[...].

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

[...]

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

[...]

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

[...]

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

[...]

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

[...].