

**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 276/2022, así como los Votos Concurrentes de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

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 276/2022**

**PROMOVENTE: PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS**

**DEMANDADO: PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS**

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

**SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI**

**COLABORÓ: PAOLA GUTIÉRREZ BALDERAS Y JAIME DEL PUERTO AJÁS**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Normas impugnadas:** La Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés y el Decreto número Quinientos Setenta y Nueve por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés.

	<b>Apartado</b>	<b>Decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>ANTECEDENTES Y TRÁMITE.</b>	Se hace un recuento de los antecedentes.	1-4
<b>II.</b>	<b>COMPETENCIA.</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	4-5
<b>III.</b>	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS.</b>	Se tienen por efectivamente impugnados la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés; el Decreto por el cual se aprobó el Presupuesto de Egresos de la misma entidad para el mismo ejercicio fiscal; así como diversos artículos en su carácter particular.	5-7
<b>IV.</b>	<b>EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO.</b>	Sí existen los actos impugnados.	7
<b>V.</b>	<b>OPORTUNIDAD.</b>	La demanda es oportuna.	7-10
<b>VI.</b>	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA.</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	10-11
<b>VII.</b>	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA.</b>	El órgano demandado tiene legitimación pasiva.	11-12
<b>VIII.</b>	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.</b>	Las causales de improcedencia son infundadas.	12-16
	<b>VII.1. Falta de interés legítimo.</b>		12-15
	<b>VII.2 Legitimación activa.</b>		15-16
<b>IX.</b>	<b>ELEMENTOS PARA RESOLVER.</b>		16-28
<b>X.</b>	<b>ESTUDIO DE FONDO.</b>	Se actualizan vicios invalidantes en el procedimiento legislativo.	28-49

<p><b>XI.</b></p>	<p><b>EFFECTOS.</b></p>	<p>La invalidez detectada sólo debe surtir efectos sobre las disposiciones impugnadas y no sobre la totalidad del contenido de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos locales.</p> <p>Así, este Pleno declara la invalidez del artículo 1, numeral 8.1.3. de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el dos mil veintitrés, así como de los artículos décimo quinto, vigésimo sexto, vigésimo octavo, trigésimo primero, tercer párrafo del trigésimo quinto, primer párrafo del trigésimo séptimo, trigésimo noveno, séptimo transitorio del Decreto 579, y los artículos trigésimo tercero bis y ter y los anexos 11-A y 11-B también de este último decreto.</p> <p>Los efectos de esta invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo de la entidad.</p>	<p>49-51</p>
<p><b>XII.</b></p>	<p><b>DECISIÓN.</b></p>	<p><b>PRIMERO.</b> Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se declara la invalidez del artículo 1, numeral 8.1.3., de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, así como de los artículos décimo quinto, vigésimo sexto, vigésimo octavo, trigésimo primero, trigésimo tercero bis, trigésimo tercero ter, trigésimo quinto, párrafo tercero, trigésimo séptimo, párrafo primero, y trigésimo noveno, al igual que los anexos 11- A y 11- B y la disposición transitoria séptima del Decreto Número Quinientos Setenta y Nueve, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos, en los términos y para los efectos precisados en los apartados X y XI de esta decisión.</p> <p><b>TERCERO.</b> 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.</p>	<p>51</p>

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 276/2022**  
**ACTOR: PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS**  
**DEMANDADO: PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS**

VISTO BUENO

SR[A]. MINISTRA/O

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI**

**COLABORÓ: PAOLA GUTIÉRREZ BALDERAS Y JAIME DEL PUERTO AJÁS**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintinueve de agosto de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 276/2022, promovida por Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en contra del Poder Legislativo de esa misma entidad.

El problema jurídico a resolver por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, ambos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio de dos mil veintitrés, se encuentran afectados de un vicio de invalidez suficiente con motivo de las irregularidades en su procedimiento de creación legislativa.

**I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.**

1. **Presentación de la demanda por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Por escrito presentado el treinta de diciembre de dos mil veintidós a través del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, quien se ostentó como Consejera Jurídica y Representante Legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en contra del Poder Legislativo de la misma entidad del cual reclamó los siguientes instrumentos publicados en el Periódico Oficial de esa entidad del veintinueve de diciembre de dos mil veintidós:
  - a. La Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil dos mil veintitrés.
  - b. El Decreto número quinientos setenta y nueve por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero de treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés.
  - c. El incremento aprobado por el Congreso del Estado al “Fondo de Fomento Municipal”, específicamente, el realizado en el número 8.1.3. del artículo 1 de la Ley de Ingresos destacada.
  - d. Los artículos 15, 26, 28, 31, 35, párrafo tercero, 37, párrafo primero, 39 y el transitorio séptimo del Decreto por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés.
  - e. Los artículos 33 Bis y 33 Ter, así como los Anexos 11-A y 11-B relativos al “Fondo de Infraestructura Regional Municipal” y a las “Acciones de Fomento Municipal” correspondientes, todos los cuales son y forman parte del Decreto por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés.
  - f. Los efectos, consecuencias, u órdenes contenidas o derivadas de los artículos, disposiciones transitorias y anexos específicos del Decreto por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés.
2. En su escrito de demanda, la parte actora señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1, 2, 14, 16, 25, 26, 39, 40, 41, párrafo primero, 73, fracción VIII, numeral 3º, 115, 116, 117, fracción VIII, 120, 124, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de dieciséis de enero de dos mil veintitrés, la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó la formación y registró del presente asunto con el número **276/2022** y turnó el expediente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para que fungiera como instructor en el procedimiento.

4. Mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintitrés, el Ministro Instructor admitió la demanda, negó el reconocimiento del carácter de terceros interesados a los municipios referidos en la demanda y ordenó emplazar como parte demandada al Poder Legislativo del Estado de Morelos. Asimismo, se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. Por último, en atención a la solicitud de suspensión, se abrió el cuaderno incidental respectivo.
5. **Incidente de suspensión y recurso de reclamación.** Por auto de misma fecha, el Ministro Instructor determinó negar la suspensión solicitada. En contra de lo cual la parte actora presentó recurso de reclamación, recurso que fue admitido por la Presidencia de este Alto Tribunal, y registrado bajo el número **23/2023-CA**.
6. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de diecisiete de mayo de dos mil veintitrés, determinó que era parcialmente fundado el recurso y, por ende, modificó el auto recurrido y concedió la medida cautelar para el efecto de que se suspendiera la transferencia de los recursos municipales consagrados en el Anexo 11-A del Presupuesto de Egresos impugnado, correspondientes a los meses de junio a noviembre del presente año, es decir, aquellos correspondientes al Fondo de Infraestructura Regional Municipal.
7. **Recurso de reclamación.** Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos interpuso recurso de reclamación en contra del acuerdo de dos de febrero de dos mil veintitrés, a través del se admitió la demanda.
8. Dicho recurso fue admitido a trámite por la Presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y registrado bajo el número **24/2023-CA**.
9. En sesión de veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación calificó como infundado el recurso, por lo que confirmó el auto impugnado.
10. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Por escrito presentado el veintisiete de marzo de dos mil veintitrés, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Legislativo del Estado de Morelos, a través del Diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, Presidente de la Mesa Directiva, dio contestación a la demanda.
11. **Cierre de la instrucción.** Agotada la secuela procesal correspondiente, el diez de julio de dos mil veintitrés se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de la materia, en la cual se relacionaron las pruebas aportadas por las partes y se tuvieron por recibidos los alegatos del Poder Legislativo. Encontrándose debidamente instruido el procedimiento, mediante acuerdo de primero de agosto de dos mil veintitrés, el Ministro instructor determinó el cierre de instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

## II. COMPETENCIA.

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h),<sup>1</sup> de la Constitución General, 1° de la Ley Reglamentaria de la materia y 10, fracción I,<sup>2</sup> de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en tanto que el conflicto planteado es entre dos poderes de una entidad federativa, a saber, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, ambos del Estado de Morelos.

## III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS.

13. Conforme al artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y con apoyo en la tesis P./J.98/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XXX, julio de 2009, página 1536 de rubro **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA”**, se procede a determinar los actos y normas efectivamente impugnadas.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> “Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

h) Dos Poderes de una misma entidad federativa; [...].”

<sup>2</sup> “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; [...].”

<sup>3</sup> Tesis P./J.98/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985 de rubro y texto **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA**.

14. De una lectura integral de la demanda, se desprende que el Poder actor acude a demandar al Poder Legislativo del Estado de Morelos la invalidez de:
  - a. La Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés.
  - b. El Decreto número quinientos setenta y nueve por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero de treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés.
  - c. El incremento aprobado por el Congreso del Estado al “Fondo de Fomento Municipal”, específicamente, el realizado en el número 8.1.3. del artículo 1 de la Ley de Ingresos destacada.
  - d. Los artículos 15, 26, 28, 31, 35, párrafo tercero, 37, párrafo primero, 39 y el transitorio séptimo del Decreto por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés.
  - e. Los artículos 33 Bis y 33 Ter, así como los Anexos 11-A y 11-B relativos al “Fondo de Infraestructura Regional Municipal” y a las “Acciones de Fomento Municipal” correspondientes, todos los cuales son y forman parte del Decreto por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés.
  - f. Los efectos, consecuencias, u órdenes contenidas o derivadas de los artículos, disposiciones transitorias y anexos específicos del Decreto por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés.
15. Ahora bien, este Pleno estima que, atendiendo a la cuestión efectivamente planteada, deben tenerse como impugnados en su totalidad la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos, así como el decreto 579, que contiene el Presupuesto de Egresos del mismo gobierno de esa entidad, ambos para el dos mil veintitrés, publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, ya que sobre ellos se formulan conceptos de invalidez dirigidos a demostrar violaciones al procedimiento legislativo.
16. Sin embargo, de no prosperar el planteamiento genérico de vulneración a las reglas del procedimiento legislativo, la litis en el presente asunto se delimitaría al estudio de aquellas disposiciones combatidas en el resto de los conceptos de invalidez, por lo que en esa hipótesis, el estudio de fondo sólo abarcaría la evaluación del artículo 1, numeral 8.1.3. de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el dos mil veintitrés, así como de los artículos décimo quinto, vigésimo sexto, vigésimo octavo, trigésimo primero, párrafo tercero del trigésimo quinto, párrafo primero del trigésimo séptimo, trigésimo noveno y séptimo transitorio del Decreto 579, y los artículos trigésimo tercero bis, trigésimo tercero ter y los anexos 11-A y 11-B también de este último decreto.
17. Finalmente, deben excluirse de la litis del presente asunto la impugnación de los efectos, consecuencias, u órdenes contenidas o derivadas de los artículos, disposiciones transitorias y anexos específicos del Decreto por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés porque no se trata de actos autónomos, susceptibles de evaluarse por vicios propios.

#### **IV. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO.**

18. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, se tienen por acreditada la existencia de las normas y actos impugnadas en virtud que todas ellas se encuentran publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Morelos en la edición del veintinueve de diciembre de dos mil veintidós.

#### **V. OPORTUNIDAD.**

19. Para determinar la regla que rige la oportunidad del presente juicio es necesario determinar previamente si lo impugnado reviste la naturaleza de una norma o de un acto. Así, este Tribunal Pleno adopta como propio el análisis realizado por la Segunda Sala de esta Suprema Corte, al resolver el recurso de reclamación 23/2023-CA en sesión del diecisiete de mayo de dos mil veintitrés.

20. En dicho asunto, la Segunda Sala analizó la validez de la negativa de la suspensión en el presente juicio, y respecto de la naturaleza de la materia de la impugnación, se obtuvieron las siguientes conclusiones.
21. Se determinó que el artículo 1, numeral 8.1.3. de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal dos mil veintitrés (que regula el concepto de “Fondo de Fomento Municipal”) se trata de una norma general que “establece un monto de ingresos cuyas consecuencias son las que permiten entre otras cuestiones, generar un sustento para el propio Presupuesto de Egresos que aprueba el Congreso del Estado.”
22. Los artículos Décimo Quinto, Vigésimo Sexto, Vigésimo Octavo, Trigésimo Quinto, en su tercer párrafo, Trigésimo Séptimo, en su primer párrafo y Trigésimo Noveno del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal dos mil veintitrés también son normas generales, “puesto que se trata de disposiciones generales, abstractas e impersonales que disponen reglas para realizar adecuaciones presupuestales y mandatan que cuando existan ingresos excedentes, ahorros presupuestarios o economías, tales recursos podrán aplicarse, según sea el caso, a corregir desviaciones del balance presupuestario negativo a programas prioritarios, previa autorización del Congreso del Estado.”
23. En contraste, los artículos trigésimo tercero bis y trigésimo tercero ter, en relación con los anexos 11-A y 11-B, del Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal dos mil veintitrés deben clasificarse como actos porque determinan la asignación de recursos por concepto de “Fondo de Infraestructura Regional Municipal” y “Acciones de Fomento Municipal.”
24. El Anexo 11-A del Fondo de Infraestructura Regional Municipal, detalla las obras y acciones que deberán ser ejecutadas directamente por los municipios con los recursos asignados, los cuales se componen por recursos federales (no etiquetados) y recursos fiscales locales que serán entregados por el Poder Ejecutivo Estatal mediante diez ministraciones mensuales iguales, a realizarse dentro de los primeros cinco días hábiles durante febrero a noviembre del dos mil veintitrés.
25. Por su parte, el Anexo 11-B correspondiente al apartado de Acciones de Fomento Municipal detalla las acciones a realizar por los municipios con los recursos asignados, los cuales, a diferencia del Fondo de Infraestructura Regional Municipal se componen únicamente por recursos fiscales locales y deben ser entregados por el Poder Ejecutivo local a más tardar el treinta de abril del presente año.
26. Conforme al artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo tratándose de actos u omisiones es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforma a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ello o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.
27. Por su parte, la fracción II del referido artículo 21 de la misma Ley Reglamentaria establece que el plazo para promover controversia constitucional en contra de normas generales es de treinta días a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.<sup>4</sup>
28. Así, en el caso se tiene que la Ley de Ingresos y el Decreto que contiene el Presupuesto de Egresos, ambos del Gobierno del Estado de Morelos para el dos mil veintitrés, fueron publicados en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, fecha que este Pleno fija como inicio del cómputo tanto para las normas como para los actos, por lo que el plazo de treinta días hábiles para la interposición de la demanda transcurrió del día treinta de diciembre de dos mil veintidós al nueve de febrero de dos mil veintitrés.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

I. [...]

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

<sup>5</sup> Se descontaron del cómputo para el plazo los días 31 de diciembre de 2022; 1, 7, 8, 14, 15, 21, 22, 28, 29 de enero de 2023; así como el 4 y 5 de febrero de 2023.

29. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3, fracción II, de la Ley Reglamentaria,<sup>6</sup> y 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>7</sup> en relación con los incisos a), b) y d) del Punto Primero del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia.<sup>8</sup>
30. De ahí que, si la demanda fue interpuesta el treinta de diciembre de dos mil veintidós debe concluirse que su presentación fue **oportuna**.

#### VI. LEGITIMACIÓN ACTIVA.

31. En términos del inciso h), fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Poderes de las entidades federativas están legitimados para interponer la demanda de controversia constitucional en contra de algún otro poder de la misma entidad. Por lo tanto, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos está legitimado constitucionalmente para hacer uso del presente medio de control de regularidad constitucional.
32. Como representante del Poder actor compareció Dulce Marlene Reynoso Santibáñez, en su carácter de Consejera Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, lo que acreditó con copia certificada del acta de su nombramiento, de fecha de tres de mayo de dos mil veintidós, expedida por el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos Cuauhtémoc Blanco Bravo.
33. Al respecto, los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, ambos de la Ley Reglamentaria, establecen que tendrá el carácter de actor la entidad, poder u órgano que promueva la controversia constitucional, asimismo, que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.
34. Del contenido de los artículos 74, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Morelos; 9, fracción XVI, 13, fracciones I y VI y 36, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos; y 1, 2, 9 y 10, fracciones XX, XXI, XXII, XXIV, XXV y XXVII, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, se desprende que la Consejera Jurídica tiene la facultad para representar jurídicamente al Gobernador del Estado, por lo que, en el caso en concreto, la demanda fue presentada por órgano y persona legitimada.

#### VII. LEGITIMACIÓN PASIVA.

35. Por acuerdo de dos de febrero de dos mil veintitrés, se reconoció el carácter de parte demandada en este procedimiento al Poder Legislativo del Estado de Morelos.
36. El Poder Legislativo del Estado de Morelos cuenta con legitimación pasiva en la causa, en términos de lo establecido en el inciso h) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los diversos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia. De ellos, de los que se advierte que tendrá el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere emitido el acto que sea objeto de la controversia, quien deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos. Asimismo, de conformidad con el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, el Presidente de la Mesa Directiva está legalmente facultado para representar a dicho poder en cualquier asunto en el que éste sea parte.
37. En este tenor, el Poder Legislativo del Estado de Morelos compareció a través del Diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, cuya personalidad y facultades quedaron acreditadas con la copia certificada del acta de Sesión Ordinaria de catorce de septiembre dos mil veintidós, de la que se desprende que fue designado como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos para el período de primero de septiembre de dos mil veintidós al treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés.<sup>9</sup>
38. Así, el mencionado Diputado se encuentra facultado para acudir en representación del Poder Legislativo local, en consecuencia, el poder demandado cuenta con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio.

<sup>6</sup> Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine

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

II. Se contarán sólo los días hábiles, [...]

<sup>7</sup> Artículo 3o. La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos períodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

<sup>8</sup> PRIMERO. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos; el uno de enero, veinticinco de diciembre, así como aquéllos 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.

<sup>9</sup> Véase la foja 5439 y subsecuentes, del tomo VII, del expediente CC 276/2022.

**VIII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.**

39. Previo al estudio de fondo, se procede al análisis de las causales de improcedencia invocadas por la parte demandada.

**VIII.1. Falta de interés legítimo.**

40. El Poder demandado manifestó que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria en relación con la fracción I, inciso h), del artículo 105 de la Constitución Federal, consistente en la falta de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional.<sup>10</sup>
41. Ello, porque, en opinión de la parte demandada, no se produce ninguna afectación a la esfera competencial del Poder Ejecutivo con la emisión del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos para el Estado de Morelos, lo que se demuestra porque los conceptos de invalidez se limitan a combatir la regularidad de las asignaciones presupuestales otorgadas a los municipios; y, por otro lado, a alegar afectaciones a las minorías parlamentarias del Congreso. Por lo que, a su entender, deberían ser los municipios y las minorías parlamentarias, respectivamente, quienes acudan por el cauce correspondiente a defender sus intereses.
42. El Poder Legislativo local concluye que el examen, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos es una competencia exclusiva del Congreso y, que ni siquiera bajo las hipótesis planteadas por la parte actora, se demuestra la relación entre la afectación al principio de deliberación democrática y su esfera jurídica.
43. Por último, respecto de la violación a los principios de claridad y especialidad en materia presupuestaria el Poder Legislativo sostiene que tales principios no forman parte del ordenamiento jurídico mexicano, por lo que, no existe una afectación constitucional en ese caso.
44. Debe calificarse de infundada dicha causal de improcedencia.
45. En la controversia constitucional 9/2000, resuelta el dieciocho de junio de dos mil uno, este Tribunal Pleno consideró que el interés legítimo se traduce en la afectación que las entidades, poderes u órganos resienten en su esfera de atribuciones en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo.<sup>11</sup>
46. Posteriormente, en la controversia constitucional 91/2012, resuelta en sesión de cuatro de diciembre de dos mil trece<sup>12</sup>, la Primera Sala determinó que, para acreditar el interés legítimo, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos 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 regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien de otro tipo de prerrogativas como las relativa a cuestiones presupuestales.<sup>13</sup>
47. De ahí que el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 117/2014, haya establecido el criterio de que una controversia constitucional sólo será improcedente cuando las partes aleguen *exclusivamente* cláusulas sustantivas o de estricta legalidad, por lo que, en caso contrario, es decir, si dichos planteamientos se encuentran entremezclados con alegatos a violaciones asociadas a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser precedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la constitución o de estricta legalidad.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

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

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:

[...]

h) Dos Poderes de una misma entidad federativa; [...]

<sup>11</sup> Tesis P./J. 83/2001, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 875, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA".

<sup>13</sup> Ver tesis aislada 1a. CXVIII/2014 (10a.) de la Primera Sala, visible en Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, página 721 de la: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, con registro digital: 2006022 y rubro: **INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.**

<sup>14</sup> Tesis de jurisprudencia 42/2015 del Tribunal Pleno, visible en la página 33 del Libro 25 (diciembre de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE**

48. Así, este Pleno hace suya la conclusión de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, alcanzada al resolver el recurso de reclamación 24/2023-CA, en sesión del veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, en cuya ejecutoria, aprobada por unanimidad de votos, se determinó que debía desestimarse el planteamiento de la parte demandada en el presente caso, de que la parte actora no tenía interés legítimo para impugnar las normas combatidas.
49. Ello, al estimarse que se acreditaba un principio de agravio por tres razones: el Poder Ejecutivo de un estado puede alegar violaciones al procedimiento legislativo de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos porque dicho Poder participa en ese procedimiento de producción normativa. En otras palabras, la aprobación de esos dos instrumentos supone una participación de ambos poderes, en la cual el Poder Ejecutivo desempeña una función técnica.
50. En segundo lugar, se determinó que distintas de las disposiciones impugnadas establecían facultades al Poder Ejecutivo, consagradas como requisitos para lograr la habilitación del ejercicio de los recursos económicos, por lo que debía concluirse que el contenido de los artículos impugnados trasciende a la esfera jurídica de la parte actora. Y, en tercer lugar, se determinó que la asignación de partidas presupuestales genera una afectación en el ejercicio de funciones de gobierno, por lo que debe reservarse para el estudio de fondo, la cuestión si esas funciones invaden competencias del Poder Ejecutivo.
51. Si bien se señaló que lo anterior no condicionaba la libertad de apreciación de este Pleno para determinar la definitiva procedencia del juicio al emitirse la sentencia respectiva, no existen razones que ameriten modificar las conclusiones de la Primera Sala, las cuales, se insisten, se adoptan por este Pleno y se utilizan de base para desestimar la misma causal de improcedencia allá invocada.

#### **VIII.2. Legitimación activa.**

52. En otra parte de escrito de contestación se observa que el Poder Legislativo local insiste en la falta de legitimación de la parte actora, pero variando la argumentación, al afirmar que debe declararse la improcedencia del juicio porque el Poder Ejecutivo local no puede acudir en representación de los municipios de la entidad federativa de Morelos para combatir normas que sólo les afectan a ellos.
53. Este planteamiento también debe desestimarse porque el argumento de la parte demandada descansa en una premisa que fue desvirtuada en el punto anterior, a saber, que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos acude sólo a defender los intereses de terceros, como lo serían los municipios de esa entidad.
54. Como se precisó, el Poder Ejecutivo local acude a esta instancia acreditando un principio de afectación suficiente sobre su esfera de atribuciones, lo que colma el presupuesto procesal de su legitimación activa.
55. De esta manera, debe reservarse al fondo del asunto la calificación de los conceptos de invalidez, en específico, de aquellos que, luego de analizarse, pudieran referirse solamente a defender las facultades de terceros, como lo podrían algunos municipios del Estado de Morelos.
56. No habiendo otras causales invocadas por las partes, ni al advertirse alguna otra de oficio por parte de este Tribunal Pleno, debe confirmarse la procedencia del presente juicio y proceder al estudio de fondo del asunto.

#### **IX. ELEMENTOS PARA RESOLVER.**

57. **Conceptos de invalidez.** La parte actora formula los siguientes conceptos de invalidez.
58. **Primer concepto de invalidez.** Aquí se alega que las disposiciones impugnadas son inconstitucionales por ser el producto de diversas violaciones al procedimiento legislativo.
59. En su demanda, la parte actora considera relevante realizar un recuento de las fases del procedimiento legislativo y, en primer lugar, destaca que la sesión del Pleno del Congreso local correspondiente tuvo lugar originalmente el diecinueve de octubre de dos mil veintidós, pero que ésta fue interrumpida y continuada el veintiséis siguiente. Del desarrollo de esa sesión, subraya que, al reanudarse la sesión, uno de los integrantes de la legislatura solicitó la dispensa del trámite legislativo del dictamen que contenía las disposiciones combatidas, dispensa que fue aprobada, por lo que los contenidos introducidos no se sujetaron a las reglas del procedimiento legislativo.
60. La parte actora alega que el dictamen fue calificado de urgente resolución, sin que se desprenda motivación alguna que lo justificara, con lo cual se transgreden los artículos 112 y 134 del Reglamento

para el Congreso del Estado de Morelos. Agrega que la urgencia no se podría justificar tácitamente, ni por una apremiante necesidad de aprobar tales instrumentos porque el Congreso local contaba con un mayor plazo cuyo límite finalizaba hasta el quince de diciembre de dos mil veintitrés.

61. No pasa inadvertido que la calificativa de urgente y obvia resolución fue votada por unanimidad de las y los diputados presentes en sesión pero ello es insuficiente para convalidar la falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Sirve como apoyo a su argumento la tesis jurisprudencial de rubro: **DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE.**
62. En segundo lugar, se alega violación al procedimiento legislativo porque los dictámenes respectivos no fueron dados a conocer a los integrantes del Congreso local con la anticipación que se desprende de los artículos 82, 107 y 108 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, el cual dispone de un plazo mínimo de veinticuatro horas previas a la sesión. En contravención a lo anterior, el contenido del Dictamen fue presentado en la misma sesión en que se llevó a cabo su discusión, a partir de la lectura sintetizada del mismo.
63. Los respectivos dictámenes tampoco fueron insertados ni en el semanario de los debates ni en la gaceta legislativa, contraviniendo la obligación que deriva del artículo 36, fracción IX, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos. Además, no se dio una lectura íntegra o completa al dictamen sujeto a estudio, contrariando lo dispuesto en los diversos 112 y 114 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos. De la misma manera, no se realizó la convocatoria oportuna a los integrantes de la legislatura, cuando menos, veinticuatro horas previas a la sesión, con base en los numerales 82, 107 y 108 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, por lo que debe concluirse que la legislatura no se encontraba correctamente reunida al no estar representadas todas las fuerzas políticas del Congreso – por citar un ejemplo, las integrantes de los Partidos Encuentro Social y Redes Sociales Progresistas- nulificando la participación de las minorías. Adicionalmente, en la sesión del treinta de noviembre de dos mil veintidós, no se cumplió con el requisito de ser una sesión pública, pues se impidió la entrada al recinto legislativo durante el desarrollo de dicha sesión a diversos alcaldes del Estado. Ello contraviene lo previsto en los artículos 75, 76, 79 y 180 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.
64. Inclusive una de las diputadas presentes ocupó su cargo el mismo día de la discusión en el Pleno, por lo que desconocía los proyectos de los dictámenes, y como ya se dijo, ni se dio lectura íntegra ni se declaró un receso que pudiera intentar justificar que le permitió conocer lo que votaba.
65. Asimismo, la violación a la deliberación parlamentaria se refleja en la omisión en la inscripción del registro de oradores en la sesión para hacer uso de la palabra, dado que desconocían los dictámenes y las modificaciones efectuadas por la Comisión en los instrumentos a debatir.
66. **Segundo concepto de invalidez.** Los artículos trigésimo tercero bis y trigésimo tercero ter y sus anexos 11-A y 11-B del Presupuesto de Egresos del gobierno local transgreden el principio de división de poderes, al aprobarse sin fundamento ni motivación alguna, generando un trato inequitativo injustificado en perjuicio de algunos municipios del Estado.
67. El Congreso Local asignó recursos para obras y acciones a favor únicamente de dieciocho municipios por lo que respecta al Fondo de Infraestructura Regional Municipal y a quince municipios en lo tocante a las Acciones de Fomento Municipal, sin expresar las circunstancias especiales, causas inmediatas o razones particulares del porqué de su determinación.
68. En el caso se involucra además una categoría sospechosa que da lugar a una práctica discriminatoria, a saber, la afectación a municipios indígenas de reciente creación en comparación con aquellos municipios que sí se ven beneficiados con los recursos.
69. Por otro lado, argumenta que la creación de los fondos transgrede el principio de legalidad. Ello así pues la distribución de los respectivos fondos se llevó a cabo sin tomar en cuenta las prioridades establecidas en los Planes de Desarrollo Estatal y Municipales, contraviniendo los artículos 3 y 23 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, los cuales establecen respectivamente que la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio y control del Gasto Público del Estado y los Municipios se basará en las directrices, lineamientos y políticas que establezcan sus respectivos Planes Estatal y Municipal; además de que el Gasto Público se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas elaborados de acuerdo a las prioridades establecidas en los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo.

70. **Tercer concepto de invalidez.** El presupuesto de egresos, específicamente sus artículos trigésimo tercero bis y trigésimo tercero ter y sus anexos 11-A y 11-B transgreden el principio de libre determinación y autonomía, de consulta previa, así como el derecho al desarrollo regional de las zonas indígenas, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Constitución Federal.
71. Se reseña que en el dos mil diecisiete se crearon tres municipios indígenas en el Estado de Morelos, a saber, los municipios de Hueyapan, Coatetelco y Xoxocotla. Ninguno de ellos recibió recursos provenientes del Fondo y solo el municipio de Xoxocotla se encuentra contemplado en las Acciones de Fomento Municipal. Por ello, afirma que las disposiciones impugnadas son susceptibles de afectar directamente sus intereses, por lo que, previo a su aprobación, se debió implementar una consulta a dichos grupos.
72. **Cuarto concepto de invalidez.** El presupuesto de egresos, específicamente, el artículo trigésimo tercero bis y su anexo 11-A vulnera el principio de división de poderes en perjuicio del Poder Ejecutivo Estatal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 40, 41, 115 y 116 de la Constitución Política Federal.
73. En el anexo 11-A se especifican las obras y acciones a realizarse con los recursos del Fondo de Infraestructura Regional Municipal, en el que se incluyeron carreteras que son vías de comunicación de jurisdicción estatal, según la planeación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
74. Así, el Congreso Local invade el ámbito de jurisdicción estatal en materia de carreteras, pues indebidamente asigna recursos para ser ejecutados directamente por los Ayuntamientos en tramos carreteros o vialidades estatales y no municipales.
75. Los artículos 115, 116 y 124 constitucionales no establece que la rehabilitación, mantenimiento o conservación de las carreteras o vialidades estatales sea una función municipal, por tanto, se entiende conferida a los Estados, de conformidad con los artículos 116 y 124 constitucionales.
76. **Quinto concepto de invalidez.** La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el dos mil veintitrés vulneran los principios de claridad y especialidad que regulan la conformación del presupuesto público, así como los artículos 25 y 26 constitucionales al no propiciar una adecuada planeación que permita el desarrollo integral del Estado, además de que afecta la actuación misma de la administración pública.
77. Así, el Ejecutivo del Estado estima que se agravan dichos principios en tanto que no se aprecia que el Congreso Local haya llevado a cabo un análisis pormenorizado del paquete económico para determinar con conocimiento absoluto el destino de los recursos públicos y con ello, asegurar la congruencia y equilibrio entre los ingresos y egresos públicos. Asimismo, por lo que respecta al gasto público, no especifica claramente todas las partidas con los montos autorizados, imposibilitando la eventual fiscalización.
78. Esto incluso se puede apreciar con la disposición transitoria séptima del decreto por el que se aprueba el presupuesto de egresos, en la cual se omite especificar con total puntualidad como quedan las partidas y montos en tales anexos, pretendiendo que sea la Secretaría de Hacienda del Estado la que realice esa función, dando un plazo que además no respeta el principio de anualidad del Presupuesto, pues considera que ello pudiera ser incluso hasta el quince de enero de dos mil veintitrés.
79. **Sexto concepto de invalidez.** Es irregular que, en los casos de adecuaciones presupuestarias, excedentes y economías, así como en algunas transferencias, con las disposiciones combatidas el Poder Ejecutivo local deba requerir indefectiblemente la autorización previa del Congreso del Estado, aun cuando la Ley de Disciplina Financiera local permite esas acciones sin dicha condicionante, en contravención con el principio de flexibilidad en el diseño presupuestal. Asimismo, señala que se realizó sin una debida fundamentación y motivación para adoptar la medida antes expuesta.
80. El Congreso Local tiene vedado legislar en materia financiera, al ser facultad exclusiva del Congreso de la Unión de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-W, de la Constitución Federal, reformado el veintiséis de mayo de dos mil quince.
81. En este sentido, considera que el Congreso local no hace más que entorpecer la operatividad de la Administración Pública Estatal y el desarrollo económico y social del Estado. Ello es así pues no se precisan los mecanismos, formas, procedimientos y plazos para que ocurran dichas autorizaciones, violentando los principios de eficiencia, legalidad y certeza jurídica. En este sentido, a la luz de las

labores del Ejecutivo, se necesitaría que el Congreso del Estado sesionara casi de forma permanente y con celeridad para hacer frente a las peticiones del mismo, lo cual no ocurre, pues el Congreso del Estado únicamente tiene cada año dos periodos de sesiones ordinarias, además de que necesita de un quórum legal para poder sesionar (recurrente parálisis en la que ha incurrido, sobre todo, la actual LV Legislatura del Estado).

82. **Séptimo concepto de invalidez.** El Congreso del Estado, al establecer en la Ley de Ingresos, el incremento al “fondo municipal” vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, al no fundamentar ni motivar dicha modificación. Además, pone a la administración pública estatal en una situación de incertidumbre jurídica respecto a la forma en que se integra la participación federal en mención. Además de contrariar lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los municipios y el artículo 10 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gato Público del Estado de Morelos.
83. **Octavo concepto de invalidez.** El Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintitrés vulnera el principio de legalidad, al incurrir en la indebida fundamentación y motivación de: (1) la determinación de reclasificar la fuente de financiamiento de la deuda pública para efecto de que ésta sea cubierta con asignaciones del fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas (FAFEF); y, por otro lado, (2) de la disminución en las asignaciones destinadas a cubrir la deuda pública, en perjuicio de las facultades que tiene el Poder Ejecutivo del Estado para velar por el balance presupuestario sostenible de las finanzas públicas.
84. **Contestación del Congreso del Estado de Morelos.** La parte demandada formuló los siguientes argumentos de defensa:
85. **Contestación al primer concepto de invalidez.** No existieron violaciones al procedimiento legislativo y, de existir, no presentan el potencial invalidante.
86. Destaca que en la sesión ordinaria del Pleno de esa Legislatura iniciada el veintinueve de septiembre de dos mil veintidós y finalizada el cinco de octubre de dos mil veintidós se dio cuenta con la iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos.
87. Posteriormente, dicha iniciativa se turnó a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública el trece de octubre de dos mil veintidós, la que se evaluó y del cual se realizó el respectivo dictamen legislativo, remitido para su consideración al Pleno del Congreso local.
88. El Pleno del Congreso resolvió a aprobar el contenido final de los instrumentos impugnados el veintiséis de octubre de dos mil veintidós, fecha en la cual se reanudó la sesión empezada el diecinueve de octubre del mismo año. En dicha sesión se modificó el orden del día para realizar la toma de protesta de la diputada Marguis Zoraida del Rayo Salcedo, con lo cual el quorum en sesión pasó de catorce a quince diputados.
89. Acto seguido se sometió a votación del Pleno de la legislatura una nueva modificación en la orden del día para incluir en la votación los siguientes instrumentos: Iniciativa de Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos y del Código Fiscal para el Estado de Morelos; la Iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés; y la Iniciativa del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del dos mil veintitrés. Tal modificación fue aprobada por unanimidad, es decir, de quince votos.
90. Se dio una lectura sintetizada de los instrumentos y se consultó a la Asamblea Legislativa si podían ser calificados como de urgente y obvia resolución. En todos los casos la votación alcanzada fue por unanimidad de quince votos. Con base en estos hechos, el Congreso del Estado de Morelos considera que se cumplieron con los estándares requeridos para calificar como constitucional el procedimiento legislativo.
91. No se vulneró el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad debido a que la discusión y aprobación. Asimismo, los integrantes del Congreso contaron con los documentos de forma previa, de hecho, once de los quince diputados presentes eran miembros de la Comisión que emitió el dictamen, de ahí que, estuvieren en condiciones.
92. La lectura sintetizada no violó las formalidades del procedimiento legislativo porque, de acuerdo con lo establecido en el artículo 113 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, no resultaba necesario realizar una lectura previa para poder ser discutido. En consecuencia, la lectura previa no constituye un requisito del procedimiento legislativo. Aunado a ello, tampoco constituye una falta al

- procedimiento el hecho que la Comisión dictaminadora haya sometido a consideración del Pleno del Congreso los dictámenes de las iniciativas, a pesar de haber sido aprobadas ese mismo día.
93. El Legislativo local afirma que se cumplió con los principios de democracia deliberativa en atención a que todos los diputados tuvieron la oportunidad de intervenir en el debate, tan es así, que del desarrollo de la sesión se advierte que el Presidente de la Mesa Directiva abrió el debate sin que hubiese oradores inscritos. Por lo que, en ningún momento se coartó el derecho de ningún grupo parlamentario de expresar sus opiniones.
  94. Respecto de la alegada falta de fundamentación y motivación en la calificación de urgente y obvia resolución, debe considerarse que el artículo 32 de la Constitución de Morelos prescribe que la aprobación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos debe realizarse a más tardar el día quince de diciembre del año en el que se presentó la iniciativa.
  95. De acuerdo con la normativa local, la aprobación de los instrumentos impugnados requiere el voto de dos terceras partes de los integrantes de la legislatura. Siendo que, si el Congreso se integra por veinte diputados es necesario que sean aprobados por al menos catorce votos. De las constancias de la sesión, resulta notorio que esto se cumplió porque las iniciativas fueron aprobadas por quince diputados.
  96. Las sesiones fueron públicas y, contrario a lo señalado en la demanda, en sesión de treinta de noviembre de dos mil veintidós, se dictaron medidas de seguridad ante el temor que diversos Alcaldes con motivo de las declaraciones del Ejecutivo local fueran a “reventar” la sesión.
  97. En todo caso, cualquier vulneración fue purgada, ya que el Poder Ejecutivo emitió sus observaciones, las cuales fueron atendidas por el Congreso local en una nueva ocasión. Así, dichas observaciones se turnaron a la Comisión respectiva, ésta las atendió y emitió los dictámenes correspondientes en sesión del veintiocho de noviembre de dos mil veintidós.
  98. El dictamen se sometió a consideración del Pleno del Congreso, en el cual participaron los diputados y diputadas con pleno conocimiento del contenido de lo propuesto.
  99. **Contestación al segundo y tercer concepto de invalidez.**
  100. Detalla que es incorrecto afirmar que el Titular del Ejecutivo Estatal cuenta con legitimación para defender los intereses de los municipios en la presente controversia.
  101. Asimismo, lo dicho por el Poder Ejecutivo es inoperante porque no plantea una afectación a su ámbito de atribuciones constitucionales.
  102. En su opinión, el Fondo de Infraestructura Regional Municipal y Acciones de Fomento Municipal no transgreden los principios fundamentales de la administración pública al detallar y especificar los montos y su destino. Por otro lado, el Congreso destaca que las percepciones de tales fondos son recursos adicionales a los establecidos por ley, por lo que, con su entrega no se afecta o restringe el derecho de un tercero.
  103. Tampoco es cierto que se afecten las competencias y derechos de las comunidades indígenas por no haber sido contempladas como receptores de los montos previstos en los fondos porque, como se ha mencionado, son partidas adicionales que en nada impactan su esfera jurídica. De ninguna manera, se está restringiendo o limitando algún derecho suyo, sino que, tales cantidades tienen como objeto incentivar el desarrollo de obras en los municipios asignados.
  104. **Contestación al cuarto concepto de invalidez.** El planteamiento de la parte actora es inoperante por plantear un conflicto futuro de realización incierta, pues se trata de la afirmación de un eventual conflicto entre el municipio respectivo y el Poder Ejecutivo.
  105. **Contestación al quinto concepto de invalidez.** Los principios invocados por la parte actora, a saber, de claridad y de especialidad no se encuentran contemplados en la Constitución Federal, en la Constitución local, ni directamente de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
  106. Sin embargo, contra-argumenta que el principio de claridad se cumple en el Presupuesto de egresos del ejercicio fiscal de dos mil veintitrés ya que dicho instrumento es entendible y puede ser consultado por los servidores públicos y administradores, sin complicación alguna en su integridad.
  107. Por otro lado, la parte actora alega que la falta de cumplimiento de dichos principios transgredía los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal, sin embargo, de la simple lectura de los mismos, no se advierte correlación alguna entre estos y el punto de invalidez hecho valer.

108. **Contestación al sexto concepto de invalidez.** El hecho de que previamente el Poder Ejecutivo contara con una legislación que le diera mayor flexibilidad en la disponibilidad de recursos no constituye un derecho adquirido, por lo que no es inconstitucional que el Congreso local introduzca reglas de mayor control.
109. Afirma que la Constitución prescribe que todo gasto que no éste comprendido en el Presupuesto deberá ser autorizado por el Congreso y, para aquellos casos de ampliaciones presupuestales, el Titular del Ejecutivo deberá solicitar autorización al Poder Legislativo local.
110. **Contestación al séptimo concepto de invalidez.** La estimación de los ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés fue realizada con base en los parámetros establecidos en la ley y se tomaron como base los resultados de indicadores y coeficientes de distribución del Fondo de Fomento Municipal de ejercicios fiscales pasados, por lo que debe concluirse que se utilizaron las fórmulas establecidas en el artículo 7 de la Ley de Coordinación Fiscal.
111. **Contestación al octavo concepto de invalidez.** La reclasificación de recursos no afecta al Poder Ejecutivo actor debido a que el Fideicomiso de Administración y Fuente de pago que funge como mecanismo de pago de la deuda pública y mecanismo de recepción de las participaciones federales continúa vigente. Además, requeriría la autorización de los acreedores para su modificación o cancelación, lo cual de facto o sucedió ni ha sido solicitado.
112. Por último, enfatiza que la reclasificación que combate el Poder Ejecutivo es un movimiento de manejo de Tesorería que ha sido realizado por el mismo Poder actor en diversas ocasiones, por ejemplo, en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veinte y el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

#### X. ESTUDIO DE FONDO.

113. La materia de la litis se circunscribe en evaluar la validez de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, así como del Decreto Quinientos Setenta y Nueve por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos para esa misma entidad y ejercicio.
114. Este Tribunal Pleno aprecia que el Poder actor ha formulado distintos tipos de conceptos de invalidez que pueden ser divididos en dos: 1) aquellos orientados a probar la existencia de vicios en el procedimiento legislativo; y, 2) los encaminados a demostrar violaciones de fondo a las normas constitucionales. Ante la presencia de estos dos tipos de intromisiones resulta relevante determinar el orden de su estudio.
115. De conformidad con los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se deben analizar en primer lugar, las violaciones procesales impugnadas porque en caso de resultar fundadas, sería innecesario analizar las violaciones alegadas en el contenido de estas, ya que las primeras resultarían suficientes para lograr la declaratoria de invalidez.<sup>15</sup>
116. Esta Corte ha construido una doctrina jurisprudencial aplicable para evaluar violaciones al procedimiento legislativo que se ha hecho gravitar alrededor de un parámetro de control constitucionalidad preocupado por la calidad de las condiciones de deliberación democrática. Aunque se trate de la verificación del cumplimiento de las reglas procesales, hemos dicho que el escrutinio debe hacerse desde los valores sustantivos de la democracia representativa y deliberativa. Así, el actual criterio no se limita a resguardar la aplicación de la regla de mayoría. En una democracia deliberativa se valora la reflexión y la deliberación y, por ende, esta concepción sobrepone el valor de las reglas que garantizan dichas condiciones.
117. Tienen aplicación las tesis de este Pleno con los siguientes rubros: **“FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO”**<sup>16</sup> y **“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO**

<sup>15</sup> Ver tesis jurisprudencial 42/2007 de este Pleno, visible en la página 1639 del Tomo XXV (mayo de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “CONTROVERSIAS 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).”

<sup>16</sup> Tesis XLIX/2008 de este Tribunal Pleno, visible en la página 709 del Tomo XXVII (junio de 2008) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL”.<sup>17</sup>**

118. Así, conforme a nuestra doctrina actual, lo que debemos verificar en un procedimiento legislativo no sólo son las condiciones de formación de una mayoría legislativa. El actual criterio de la Corte es que la regla de mayoría sólo adquiere valor constitucional si se respetan las condiciones de deliberación, garantizadas mediante el cumplimiento de las reglas que disciplinan las distintas etapas del procedimiento. Estas reglas tienen valor constitucional porque protegen los derechos de participación de las minorías, y porque aseguran que quienes integran las mayorías legislativas tengan garantías de reflexión para tomar posición.
119. Por tanto, se ha estimado que la capacidad invalidante de dichas irregularidades debe equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio de economía procesal, el cual prescribe evadir, en lo posible y pertinente, la reposición de etapas procedimentales cuando esto no redundará en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada. Así, no debe otorgarse efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto.
120. Un segundo principio en juego es el principio de equidad en la deliberación parlamentaria, el cual corre en sentido opuesto. Esto es, que no deben considerarse automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación ajustada a las previsiones legales.
121. Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayoría de las democracias contemporáneas. En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente.
122. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de la ciudadanía con la que cuentan todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, como subraya el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.
123. Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, corren el riesgo de ser excluidas del producto de la votación final.
124. Por tanto, es aquí donde cobran 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 que garantizan contar con los documentos necesarios de manera previa en un tiempo razonable para permitir su estudio y reflexión, las reglas de integración de la legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes, todas ellas de importancia vital para garantizar las condiciones de deliberación que la Constitución tutela.
125. Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, abierto para la expresión de las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios.
126. Por tanto, para decidir si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo implican violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 1, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidante, por no trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:
  - a. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permiten la expresión y la defensa de su opinión, en un contexto de deliberación pública, a las mayorías y a las minorías

---

<sup>17</sup> Tesis L/2008 de este Tribunal Pleno, visible en la página 717 del Tomo XXVII (junio de 2008) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

- parlamentarias. Esto hace relevantes las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates;
- b. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,
  - c. La deliberación parlamentaria y las votaciones subsecuentes deben ser públicas.
127. El cumplimiento de estos criterios debe evaluarse en consideración del procedimiento legislativo en su integridad. De lo que se trata es de discernir si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Esto significa que tales criterios no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo: su función es establecer la relevancia final de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan sentido a la existencia a la normativa que disciplina su desarrollo.
128. Además, los criterios enunciados deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a las vicisitudes que se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de la legislatura o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente. La evaluación del cumplimiento de los estándares debe, entonces, tomar en cuenta las particularidades del caso concreto sin que esto llegue al extremo de que sean desatendidos por completo.
129. A partir de estas premisas, este Tribunal Pleno considera que los argumentos del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos son **fundados**, toda vez que, en atención a las consideraciones de los precedentes expuestos, las disposiciones impugnadas derivan de un procedimiento legislativo con dos vicios invalidantes suficientes por sí mismo para declarar la invalidez: 1) la dispensa del trámite legislativo del dictamen legislativo carece de una motivación mínima y 2) la falta de cumplimiento del plazo mínimo para que los diputados y diputadas integrantes del Pleno del Congreso local se impusieran del conocimiento de su contenido y alcance.
130. Ambas violaciones procesales no son de nueva exploración para este Tribunal Pleno. Su alcance invalidante ha sido abordado ampliamente en una importante cantidad de nuestros precedentes, los cuales se relacionarán más adelante cuando se fije el parámetro de control constitucional.
131. Sin embargo, de manera previa, este Pleno describirá las fases del procedimiento legislativo impugnado, para identificar aquellas actuaciones relevantes para la fijación del parámetro de control.
132. Así, en el caso en concreto, de las constancias en autos presentadas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, se obtiene lo siguiente.
133. Por oficio recibido el treinta de septiembre de dos mil veintidós ante la mesa directiva del Congreso local, el Gobernador del Estado de Morelos presentó dos oficios, uno de ellos, contenía la iniciativa del Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio de dos mil veintitrés y en el otro se contenía la iniciativa de la Ley de Ingresos para el mismo gobierno estatal y para el mismo ejercicio fiscal.
134. De estas iniciativas se dio cuenta al Pleno del Congreso en la sesión del veintinueve de septiembre y culminada el cinco de octubre, ambos de dos mil veintidós, en la cual se acordó remitir ambas iniciativas a la Comisión de Hacienda, Presupuesto, y Cuenta Pública para su dictaminación. Dichas iniciativas se tuvieron por recibidas por sendos oficios del trece de octubre de dos mil veintidós.
135. La Comisión dictaminadora convocó y realizó una sesión extraordinaria el veintiséis de octubre siguiente, en la cual se aprobaron los dictámenes correspondientes por mayoría de votos.
136. Ahora, este Pleno observa que lo peculiar de este procedimiento legislativo, consiste en que en la sesión de la legislatura en la cual se debatieron y aprobaron los referidos dictámenes es una que inició antes de la elaboración del dictamen, ya que la misma fue iniciada el diecinueve de octubre, pero continuada el veintiséis siguiente y concluida el nueve de noviembre, todos del dos mil veintidós.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> En lo que sigue se dará cuenta de la constancia que obra en autos, consistente en el acta de la sesión ordinaria del Pleno iniciada el día diecinueve de octubre, continuada el día veintiséis del mismo mes y concluida el día nueve de noviembre del año dos mil veintidós,

137. De esta manera, la sesión celebrada el veintiséis de octubre de dos mil veintidós es la continuación de aquella iniciada el diecinueve de octubre de dos mil veintidós.
138. En lo que sigue, este Pleno se delimitará a precisar lo sucedido en la sesión del veintiséis de octubre de dos mil veintidós.
139. La Secretaría respectiva, por instrucciones de la Presidencia, pasó lista de asistencia de los diputados y diputadas para confirmar el quórum y se dio cuenta con la presencia de catorce diputados en el salón de sesiones. El órgano se conforma por un total de veinte integrantes.
140. Acto seguido, la diputada Tania Valentina Rodríguez Ruíz, en uso de la palabra, solicitó someter a consideración del Pleno la modificación del orden del día para poner a votación la toma de protesta de ley a la diputada Marguis Zoraida del Rayo Salcedo, petición que fue acordada favorablemente, por lo que se procedió a realizar la protesta correspondiente.
141. Cabe resaltar que la toma de protesta de la referida diputada era esencial para continuar con la propuesta de dispensa del trámite legislativo de las disposiciones impugnadas, ya que el artículo 44 de la Constitución local impone un requisito de quorum mínimo que no se satisfacía con los catorce integrantes hasta ese entonces presentes: “[p]ara 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”.
142. Ello, ya que el quórum de catorce diputados representa el 70% de los integrantes del Congreso local, mientras que los quince diputados representan el 75% por cierto del total.
143. Después de la toma de protesta, se observa que, a solicitud del Presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado de Morelos, se modificó el orden del día para incluir el dictamen de la iniciativa de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos y el dictamen de la iniciativa del Decreto de Presupuesto de Egresos, ambos para el ejercicio fiscal del año dos mil veintitrés.
144. En el acta de la sesión correspondiente se lee lo siguiente: “El Presidente concedió el uso de la palabra al Diputado Agustín Alonso Gutiérrez, quien, desde su curul, con fundamento en los artículos 18, fracciones I y IV, y 61, fracciones II y III de la Ley Orgánica; y 51 y 98, párrafo primero, del Reglamento, ambos para el Congreso del Estado de Morelos, solicitó se sometiera a consideración del Pleno la modificación al orden del día para ingresar como de urgente y obvia resolución, para ser discutidos y votados en la misma sesión, los siguientes dictámenes emanados de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública: [...] Dictamen con proyecto de Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2023; y Dictamen con proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2023.”
145. Así, se pasó a dar lectura sintetizada a la Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023; y se calificó como de urgente y obvia resolución por unanimidad de votos. Una vez dispensado el trámite legislativo, la iniciativa se sometió a discusión en un solo acto en lo general y en lo particular, y ante la ausencia de oradores, se sometió a votación, quedando aprobada por unanimidad.
146. La Presidencia de la Mesa Directiva del órgano legislativo instruyó a la Secretaría para que, en votación económica, consultara a la Asamblea si era de aprobarse la modificación al orden del día propuesta para ingresar los documentos antes citados, lo que se aprobó por unanimidad.
147. Por tanto, este Pleno observa que fue en dicha sesión del veintiséis de octubre de dos mil veintidós, misma fecha en que se la Comisión dictaminadora aprobó el dictamen correspondiente, en la cual el Pleno del Congreso local dispensó el trámite legislativo correspondiente, lo que incluyó la modificación de la orden del día y la supresión de los requisitos de circulación previa del dictamen entre los integrantes de la legislatura, así como la lectura íntegra de su contenido.
148. De esta manera, la dispensa del trámite legislativo, posicionó a los integrantes del Congreso local en el reto de aprobar dos instrumentos legislativos de una complejidad considerable (en extensión y contenido) a partir de una síntesis de los principales puntos, ya que no contaron con una copia de los dictámenes correspondientes con ninguna anticipación.
149. Esta actuación consta en el acta de la sesión correspondiente de la siguiente manera:

La Secretaría, por instrucciones de la Presidencia, dio lectura a la versión sintetizada del dictamen emanado de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2023.

El Presidente instruyó se insertara de manera íntegra en el Semanario de los Debates.

Por instrucciones de la Presidencia, la Secretaría consultó a la Asamblea, en votación económica, si el dictamen de primera lectura antes mencionado era de considerarse como de urgente y obvia resolución y, en su caso, proceder a su discusión y votación respectiva en la misma sesión. Se aprobó por unanimidad.

Como resultado de la votación, la Presidencia informó que el dictamen se calificaba como de urgente y obvia resolución, por lo que se procedió a su discusión y votación.

Se sometió a discusión en lo general el dictamen.

No habiendo oradores inscritos para hacer uso de la palabra a favor o en contra, se sometió a discusión en lo particular el dictamen.

No hubo oradores que se inscribieran para reservarse algún artículo.

La Presidencia instruyó a la Secretaría para que, en votación nominal, consultara a la Asamblea si era de aprobarse el dictamen tanto en lo general como en lo particular, por no haber artículos reservados. El resultado de la votación fue el siguiente: 15 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones.

[...]

La Secretaría, por instrucciones de la Presidencia, dio lectura a la versión sintetizada del dictamen emanado de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, con proyecto de Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2023.

El Presidente instruyó se insertara de manera íntegra en el Semanario de los Debates.

Por instrucciones de la Presidencia, la Secretaría consultó a la Asamblea, en votación económica, si el dictamen de primera lectura antes mencionado era de considerarse como de urgente y obvia resolución, y en su caso, proceder a su discusión y votación respectiva en la misma sesión. Se aprobó por unanimidad.

Como resultado de la votación, la Presidencia informó que el dictamen se calificaba de urgente y obvia resolución, por lo que se procedió a su discusión y votación.

No habiendo oradores inscritos para hacer uso de la palabra a favor o en contra, se sometió a discusión en lo particular el dictamen.

No hubo oradores que se inscribieran para reservarse algún artículo.

La Presidencia instruyó a la Secretaría para que, en votación nominal, consultara a la Asamblea si era de aprobarse el dictamen tanto en lo general como en lo particular, por no haber artículos reservados. El resultado de la votación fue el siguiente: 15 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones.

150. Ahora bien, una vez aprobados los dictámenes correspondientes, la Presidencia de la Mesa Directiva del órgano legislativo ordenó que se expidieran el decreto y la ley respectiva y se remitieran al Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial.
151. El dieciséis de noviembre de dos mil veintidós se recibió en la mesa directiva del Congreso el oficio suscrito por el Gobernador, a través del cual expuso las observaciones al contenido de los dos instrumentos impugnados. En sesión de esa misma fecha se dio cuenta al Pleno del Congreso y se ordenó su turno a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública para su dictaminación.
152. Los dos dictámenes fueron aprobados por la Comisión dictaminadora en la sesión del veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, dictámenes que se sometieron a consideración del Pleno del Congreso local el día siguiente, esto es, el treinta de noviembre del mismo año.
153. A diferencia de la sesión pasada, aquí se observa que el orden del día para esta sesión incluyó dos dictámenes identificados como "dictamen emanado de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta

Pública, por el que se atiende las observaciones realizadas por el Titular del Poder Ejecutivo a la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2023”, así como el “dictamen emanado de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública por el que se atiende las observaciones realizadas por el Titular del Poder Ejecutivo, al Decreto número Quinientos Setenta y Nueve por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2023”.<sup>19</sup>

154. Así, luego de aprobarse el orden del día, se dio cuenta de que la Vicepresidenta instruyó que se insertaran de manera íntegra en el Semanario de los Debates y se publicaran en la Gaceta Legislativa.
155. Posteriormente, se observa que los dos dictámenes fueron sometidos a consideración, discusión y votación en la sesión del dos de diciembre de dos mil veintidós, siendo aprobados por el Congreso Local. De esta manera, ambos instrumentos fueron remitidos al Poder Ejecutivo, cuyo titular ordenó su publicación en el Periódico Oficial local el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós.
156. Sin embargo, este Pleno observa que los dictámenes legislativos correspondientes a esta segunda ocasión sólo se ocuparon de dialogar con las observaciones del Poder Ejecutivo, por lo que la parte actora tiene razón al afirmar que los vicios de la dispensa del trámite legislativo de la primera sesión no pueden considerarse purgados por el hecho de que no se dispuso el trámite de esta segunda vuelta.
157. Hasta aquí la reseña del procedimiento legislativo.
158. Pues bien, como se señaló, este Pleno constata la existencia de dos violaciones procesales que trascienden en la afectación de los derechos de participación de las minorías legislativas, a saber, la falta de motivación de la dispensa del trámite legislativo y la falta de circulación y/o publicidad de los dictámenes correspondientes para que los integrantes del Congreso local pudieran imponerse de su contenido con un tiempo razonable de anticipación y participar en igualdad de condiciones.
159. Ambas violaciones se realizaron en contravención directa de preceptos del ordenamiento jurídico del Estado de Morelos.
160. El artículo 112 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, establece que “[p]odrá calificarse de urgente y obvia resolución por la asamblea, los asuntos que por su naturaleza así lo requieran y se dará curso a las propuestas o acuerdos poniéndolos a discusión inmediatamente después de su lectura.”
161. Este artículo debe relacionarse con el diverso 134 del mismo reglamento, que dispone:
- Artículo 134. Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la Ley y este Reglamento exijan mayoría absoluta o calificada.
- Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como mínimo los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes.
162. Ahora, los anteriores preceptos deben relacionarse igualmente, con el artículo 36, fracción IX, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, que dispone:
- Artículo 36. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva:
- [...]
- IX. Ordenar la dispensa de lectura de los dictámenes, cuando obren en poder de los diputados y éstos tengan conocimiento previo, así como ordenar su ingreso íntegro al semanario de los debates;
163. El artículo 82 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos establece que “Las sesiones se sujetarán a un orden del día; mismo que el Presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados, con 24 horas previas a la sesión”. Posteriormente, en este mismo artículo, se establece los elementos que deben incluirse en el orden del día.
164. Por su parte, los artículos 107 y 108 del citado Reglamento establecen:
- 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.

---

<sup>19</sup> Así se desprende del acta de la sesión ordinaria del Pleno celebrada el día 30 de noviembre de 2022, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.

- Artículo 108. Programados en el orden del día, los dictámenes serán insertos para su publicidad en el portal de internet del Congreso.
165. Pues bien, como se observa, los dictámenes legislativos deben incluirse en el orden del día para su consideración y votación en el Pleno del Congreso, en cuyo caso, deben publicitarse con al menos veinticuatro horas de anticipación para que los integrantes del Congreso puedan imponerse de su contenido.
  166. Sin embargo, este trámite legislativo puede dispensarse por el voto de las dos terceras partes del Congreso, pero en ese caso, no se exime del requisito de conocimiento previo de la propuesta, ya que el artículo 36, fracción IX, de la Ley Orgánica para el Congreso local, impone la obligación al Presidente de la Mesa Directiva de constar que los diputados y diputadas tengan un conocimiento previo de aquello que será objeto de la dispensa, lo que este Pleno interpreta en el sentido de mediar un plazo razonable de publicitación de la propuesta de al menos veinticuatro horas.
  167. Al respecto cabe citar al Poder Legislativo local en su escrito de contestación a la demanda, quien señaló: "Las sesiones se sujetarán al orden del día, mismo que el presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados veinticuatro horas previas a la sesión. Bajo la premisa de que un dictamen que se incluye en el orden del día, al programarse, será inserto para su publicidad en el portal del Congreso (es decir, se publicita al menos veinticuatro horas previas a la sesión).
  168. A la luz de la normatividad aplicable se puede advertir que para la dispensa del trámite legislativo, se requieren de tres requisitos: 1) el contenido de la dispensa debe publicarse con un plazo razonable de anticipación a la sesión del Pleno del Congreso respectiva, 2) debe calificarse de urgente u obvia resolución por parte del Congreso, mediante una motivación adecuada y 3) se requiere de dos terceras partes de los votos de las y los diputados presentes en la sesión.
  169. Este Pleno considera que únicamente puede tenerse por satisfecho el requisito 3) pues de la reseña del procedimiento legislativo se observa que, de quince diputadas y diputados presentes, la dispensa se aprobó por unanimidad, por lo que se cumple con el umbral exigido legalmente (75% de los integrantes del Congreso local). Debe recordarse que el Congreso del Estado de Morelos se compone de veinte integrantes
  170. Sin embargo, este Pleno considera que los requisitos 1) y 2) no se tienen por satisfechos.
  171. Como ya se advirtió, en el caso que nos ocupa no se dio oportunidad a la totalidad de las y los diputados de conocer el contenido de los dictámenes que fueron sujetos a discusión en la sesión, previo al desahogo de ésta, pues los dictámenes legislativos no se publicaron ni se circularon con anterioridad, sino que se introdujeron en la misma sesión al momento de proponerse la dispensa del trámite legislativo y en autos sólo se constata la lectura de una versión sintetizada.
  172. Este Pleno estima que debe desestimarse el argumento desarrollado por el Poder Legislativo en su escrito de demanda, en el cual señaló que no era necesario que los diputados y diputadas contaran con un plazo previo para imponerse del contenido de los dictámenes legislativos, en los siguientes términos: *"la discusión y aprobación se llevó a cabo con la presencia de 15 integrantes de la LV legislatura que contaban previamente con los documentos que fueron sometidos a consideración de la Asamblea Legislativa. Destacando que 11 de los 15 Diputados presentes en la sesión integran actualmente la Comisión de Hacienda, por lo que al momento de votar en Pleno el dictamen, el mismo ya era conocido previamente por ellos al haberlo votado en comisión"*.
  173. Ello, pues, como se reconoce en esta afirmación, no todos los diputados y diputadas formaron parte de la Comisión dictaminadora, y, en segundo lugar, porque se pasa de alto que la sesión en la cual se dispensó el trámite legislativo, faltaron cinco diputados y diputadas, que de haber contado con el documento con un plazo de anticipación, hubieran podido estar en la posición de acudir para participar en la discusión. En otras palabras, la falta de publicidad del contenido de los dictámenes fue en detrimento del derecho de las minorías legislativa de imponerse del contenido de los dictámenes para poder participar en igualdad de condiciones.
  174. Por otra parte, tampoco se comprueba la existencia de una motivación legislativa suficiente, pues en el acta correspondiente se observa que no se ofreció razón alguna, sino sólo se planteó la propuesta, la cual fue sometido a consideración inmediatamente.

175. Por tanto, debe concluirse que la petición de dispensa sólo se sustenta en la misma petición, sin razonamiento alguno y al someterse a consideración de los integrantes del Congreso local no existió orador que asumiera la carga de formular una razón mínima para ello.
176. En su escrito de contestación a la demanda, el Poder Legislativo ofrece una motivación para la calificación de urgencia y de obvia resolución para sustentar la dispensa del trámite legislativo, al señalar “es menester hacer notar que en la especie existe una circunstancia jurídica y fáctica que supone la premura en el trámite y discusión de los dictámenes que nos ocupa, pues como lo reconoce el propio Poder Ejecutivo del Estado actor, conforme al artículo 32 de la Constitución Morelense, esta Soberanía debe examinar, discutir y aprobar las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el quince de diciembre del año en que se presentó la iniciativa, en ese caso el año dos mil veintidós. Es decir, la razón que motiva la calificación subyace claramente del texto constitucional local. Habiendo esta particularidad en cuanto a los instrumentos legislativos referidos, lo que no ocurre así con otras iniciativas, de ahí la urgencia de culminación del proceso legislativo.”
177. Este Pleno desestima esta argumentación por dos razones. La primera porque la mera existencia de un plazo no ofrece en automática una justificación para la dispensa del trámite legislativo y, en segundo lugar, porque si bien la premura del plazo podría ser un factor a considerar, y no el elemento determinante, lo cierto es que el Congreso Local todavía contaba con varios días para cumplir con el referido plazo y, en el presente caso, se observa que no existió un impedimento real para que se diera un plazo razonable previo a los integrantes del Congreso para imponerse del contenido de los dictámenes legislativos, por lo que no se coincide en que el plazo justificada la falta de motivación.
178. Finalmente, este Pleno estima que la motivación de la dispensa del trámite legislativo debe desarrollarse en la sesión en la cual se discute esa propuesta y no después.
179. Como lo hemos determinado en distintos precedentes, la motivación legislativa debe ser sustantiva y no meramente un requisito formal. Si ello fuera así, bastaría invocar cualquier razón para que el órgano legislativo se libere de las exigencias de la deliberación parlamentaria y en ese sentido, la minoría legislativa quedaría a merced de la mayoría por lo que respecto al cumplimiento de aquellas etapas y plazos diseñados para la reflexión y la deliberación plural e incluyente en sede legislativa. En otras palabras, si no analizáramos las circunstancias concretas que llevan a calificar de urgente resolución el trámite y en su lugar optáramos por una calificación formal, sería enteramente disponible para el legislador cumplir con las exigencias de una deliberación parlamentaria.
180. Como se había anticipado, el presente caso no requiere por parte de este Pleno una ulterior exploración del tema, ya que se estima que encuadra dentro de una larga línea de precedentes ininterrumpida que no se estima necesario revisar. En específico, se invocan como precedentes plenamente aplicables de este Pleno tres ejecutorias recientes, a saber, la acción de inconstitucionalidad 61/2019 fallada en sesión del doce de enero de dos mil veintiuno, la acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, resuelta en sesión del ocho de mayo de dos mil veintitrés, así como la controversia constitucional 94/2021, fallada en sesión del ocho de junio de dos mil veintitrés; en los tres precedentes, este Pleno estimó que el procedimiento legislativo era irregular por basarse en una dispensa del trámite que carecía de motivación legislativa. Dichas dispensas se traducen en la reducción de etapas de reflexión, diálogo e intercambio de ideas, lo que necesariamente se traduce en mermar el principio de deliberación parlamentaria.
181. En este punto se retoma la doctrina de este Pleno en torno a la justiciabilidad de la decisión de los órganos legislativos de dispensar los trámites legislativos. Como lo hemos dicho en diversas ocasiones, el legislador tiene la opción –comúnmente reconocida en la mayoría de las legislaciones– de dispensar el trámite de eso requisitos, si califica el asunto de urgente resolución. Si lo hace, las reglas procesales se dispensan y se puede formar una decisión sin cumplirse con los requisitos que garantizan una voz a las minorías, así como las condiciones de reflexión para las mayorías.
182. Así, la decisión legislativa de dispensar del trámite legislativo determina la aplicabilidad o inaplicabilidad de los principios de la democracia deliberativa y esta Corte debe ser muy cuidadosa en determinar las condiciones de su justiciabilidad; de ahí, que hayamos determinado que su cumplimiento debe determinarse en función de las circunstancias concretas de cada caso concreto.
183. Si este requisito sólo fuera formal y bastara invocar cualquier razón para que órgano legislativo se libere de las exigencias de la deliberación parlamentaria, entonces, el poder legislativo podría disponer libremente de las reglas y, con ello, tendría el poder de determinar las condiciones de su sujeción al control constitucional y determinar las condiciones en que las minorías parlamentarias puedan hacer

- valer su voz de una manera informada, responsable y reflexiva. En otras palabras, si no analizáramos las circunstancias concretas de las minorías parlamentarias en cada caso para determinar la permisibilidad de la dispensa del trámite legislativa y sólo exigiéramos un cumplimiento formal de sus requisitos, sería enteramente disponible para el legislador cumplir con las exigencias de una deliberación parlamentaria.
184. Este Pleno hoy reitera lo resuelto en los tres precedentes señalados con antelación, de que la determinación de la dispensa de los trámites reglamentarios es justiciable y que su validez se condiciona a la satisfacción de un estándar de motivación apropiado a la importancia de dicha dispensa, la que debe graduarse en función de la posición de las minorías legislativa. La motivación exigible deberá ser más sólida y razonable cuando se observe que del cumplimiento de los requisitos que se buscan dispensar depende la posibilidad de participación en igualdad de condiciones de las minorías parlamentarias.
185. A mayor participación e involucramiento de las minorías en el impulso de la dispensa, menor será la exigencia de motivación requerida, mientras que la dispensa tendrá mayor resistencia a lograr validez al constatarse menor participación e involucramiento de las minorías.
186. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 37/2009, así como la diversa acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, se estableció el criterio de que el análisis de la motivación de la dispensa legislativa debe ser cualitativo y que exige constatar que el legislador haya ofrecido razones objetivas para su dispensa. En dichos precedentes fuimos muy enfáticos que un vicio de motivación en la dispensa del trámite legislativo no puede subsanarse a través de su convalidación por unanimidad o mayoría legislativa.
187. Al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, en sesión del cuatro de enero de dos mil siete, este Pleno evaluó la validez de la dispensa del trámite legislativo por parte del Congreso del Estado de Baja California. En la ejecutoria, se hizo notar que el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California preveía que en los casos de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso podía dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, por lo cual se concluyó que tal disposición es de naturaleza extraordinaria y que no debe utilizarse de forma que permita a las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia, pues, eventualmente, dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Estatal que todo procedimiento legislativo debe respetar en condiciones de libertad e igualdad.
188. En este último precedente, se concluyó que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que, en un determinado caso, se actualiza dicha urgencia: 1) La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; 2) 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; y, 3) que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.
189. Este criterio ha sido reiterado en diversos precedentes por parte de este Pleno. Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, se reiteró que el legislador debía motivar la decisión de dispensa de cualquier trámite legislativo que tuviera un impacto en las condiciones de deliberación parlamentaria. De este asunto derivó la tesis **“DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE”**.<sup>20</sup>
190. Pues bien, siguiendo estos precedentes, en el caso debe concluirse que los decretos impugnados son inconstitucionales por violaciones al procedimiento legislativo, ya que el legislador no ofreció una motivación suficiente para sustentar la dispensa del trámite legislativo, porque, como se observa de la sesión de veintiséis de octubre de dos mil veintidós, no se ofreció argumento alguno en soporte de la propuesta y este Pleno ha desestimado que la mera existencia de un plazo futuro máximo para lograr la aprobación de los decretos impugnados pueda relevar al órgano legislativo de su deber principal de deliberación. Adicionalmente, se observa que los integrantes del Congreso local no contaron con una copia de los dictámenes con mínimo de anticipación, por lo que no podían dispensar ni discutir algo que no conocían.

<sup>20</sup> Tesis de jurisprudencia 36/2009 de este Tribunal Pleno, visible en la página 1109 del Tomo XXIX (abril de 2009) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

191. Finalmente, este Pleno estima necesario insistir que las violaciones detectadas aquí no se pueden convalidar por el hecho de que la dispensa se aprobó por unanimidad de votos, pues si ello fuera suficiente, este Pleno vaciaría de contenido al concepto de democracia deliberativa, que ha servido de parámetro de control en nuestros precedentes.
192. Además, este Pleno observa que los decretos legislativos contienen un articulado amplio y complejo, por lo que era necesario, como mínimo, que los diputados y diputadas conocieran su contenido.
193. En efecto, los decretos impugnados integran el paquete presupuestal del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés. Esto es, se trata de los instrumentos financieros a través de los cuales el Gobierno ejecutará los programas contenidos en el Plan de Desarrollo del Estado. Específicamente, la Ley de Ingresos estima la cantidad de recursos que percibirá el Estado y, por tanto, la cantidad con la que cuenta el Gobierno local para la ejecución de los programas que integran el plan de desarrollo estatal. Por otro lado, el Presupuesto de Egresos es el instrumento a través del cual se diseñan las directrices para ejecutar los programas contenidos en el plan de desarrollo.
194. Por ello, este Pleno estima que por la extensión y complejidad de los dictámenes legislativo, era indispensable que su contenido se diera a conocer previamente a los diputados y diputadas y que la dispensa del trámite legislativo se sometiera a una motivación sustantiva.
195. Estos vicios se agravan si se toma en cuenta que el Presupuesto de Egresos, una vez calificado como de urgente y obvia resolución, fue discutido y aprobado en 4 minutos. Mientras que, en lo que respecta a la Ley de Ingresos, el Congreso del Estado de Morelos tardó 2 minutos y medio aproximadamente después de haber sido calificado como de urgente y obvia resolución. Este Pleno no busca sugerir la existencia de un tiempo razonable de discusión parlamentaria, sino sólo utiliza estos datos para confirmar que la dispensa del trámite legislativo tuvo como resultado una votación apresurada.
196. En suma, este Pleno considera que las irregularidades del procedimiento legislativo en este caso generan un potencial invalidante suficiente para declarar la inconstitucionalidad del procedimiento legislativo. Así debe declararse la inconstitucionalidad de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, así como del decreto número 579 por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés.
197. Por tanto, debe declararse la invalidez de las normas impugnadas porque derivan de un procedimiento legislativo con vicios invalidantes.

#### **XI. EFECTOS.**

198. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
199. Pues bien, en ejercicio de esta facultad, este Tribunal Pleno estima que la invalidez detectada sólo debe surtir efectos sobre las disposiciones impugnadas y no sobre la totalidad del contenido de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos locales.
200. Ello, ya que se trata de instrumentos de planeación presupuestaria que contienen una variedad de contenidos, que no sólo en su mayoría no fueron combatidos por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, sino principalmente porque atañen a los otros poderes de ese Estado, a los órganos constitucionales autónomos y los municipios de la entidad en sus relaciones jurídicas.
201. Así, este Pleno declara la invalidez del artículo 1, numeral 8.1.3. de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el dos mil veintitrés, así como de los artículos décimo quinto, vigésimo sexto, vigésimo octavo, trigésimo primero, tercer párrafo del trigésimo quinto, primer párrafo del trigésimo séptimo, trigésimo noveno, y séptimo transitorio del Decreto 579, y los artículos trigésimo tercero bis, trigésimo tercero ter y los anexos 11-A y 11-B también de este último decreto.
202. Los efectos de esta invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Morelos, en la inteligencia de que por disposición del segundo párrafo de la fracción III del artículo 105 constitucional, por no tratarse de una norma penal, los efectos de esta ejecutoria no pueden ser retroactivos, por lo que la expulsión del orden jurídico de los

preceptos reclamados no afecta los actos jurídicos, autorizaciones, empréstitos, transferencias, operaciones, convenios, contratos y erogaciones generados y en proceso de ejecución ni a las autorizaciones y obligaciones fiscales que surgieron de los preceptos invalidados.

## XII. DECISIÓN.

203. Por lo antes expuesto, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 1, numeral 8.1.3., de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, así como de los artículos décimo quinto, vigésimo sexto, vigésimo octavo, trigésimo primero, trigésimo tercero bis, trigésimo tercero ter, trigésimo quinto, párrafo tercero, trigésimo séptimo, párrafo primero, y trigésimo noveno, al igual que los anexos 11- A y 11- B y la disposición transitoria séptima del Decreto Número Quinientos Setenta y Nueve, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos, en los términos y para los efectos precisados en los apartados X y XI de esta decisión.

**TERCERO.** 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;** mediante 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 nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al X relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, a la existencia del acto impugnado, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra Ríos Farjat no estuvo presente durante esta votación.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de las consideraciones y Presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado X, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 1, numeral 8.1.3., de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, así como de los artículos décimo quinto, vigésimo sexto, vigésimo octavo, trigésimo primero, trigésimo tercero bis, trigésimo tercero ter, trigésimo quinto, párrafo tercero, trigésimo séptimo, párrafo primero, y trigésimo noveno, al igual que los anexos 11-A y 11-B y la disposición transitoria séptima del Decreto Número Quinientos Setenta y Nueve, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado XI, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado y 2) determinar que la declaratoria de invalidez no tendrá efectos retroactivos, por lo que la expulsión del orden jurídico de los preceptos reclamados no afecta los actos jurídicos, autorizaciones, empréstitos, transferencias, operaciones, convenios, contratos y erogaciones generados y en proceso de ejecución ni a las autorizaciones y obligaciones fiscales que surgieron de los preceptos invalidados. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Presidenta Piña Hernández votaron en

contra por la invalidez total del decreto impugnado. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto aclaratorio.

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

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

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintitrés por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al período de sesiones de dos mil veinte.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- 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 treinta fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 276/2022, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintinueve de agosto de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a siete de noviembre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 276/2022.**

En sesión de veintinueve de agosto de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 276/2022, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, demandando la invalidez de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés y el Decreto número Quinientos Setenta y Nueve por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos de la entidad federativa para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés.

En dicho asunto, manifesté mi conformidad con la declaración de invalidez del artículo 1, numeral 8.1.3., de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés, así como de los artículos décimo quinto, vigésimo sexto, vigésimo octavo, trigésimo primero, trigésimo tercero bis, trigésimo tercero ter, trigésimo quinto, párrafo tercero, trigésimo séptimo, párrafo primero, y trigésimo noveno, al igual que los anexos 11- A y 11- B y la disposición transitoria séptima del Decreto Número Quinientos Setenta y Nueve, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés; sin embargo, **formulo este voto concurrente**, a fin de expresar las razones que, para mí, sustentan su inconstitucionalidad.

En primer lugar, **las violaciones al proceso legislativo de carácter formal**, relativas a la falta de motivación de la dispensa del trámite legislativo y la falta de circulación y/o publicidad de los dictámenes correspondientes, desde mi punto de vista, **no tienen potencial invalidante** en la medida en que **tanto la dispensa como las iniciativas respectivas fueron aprobadas por unanimidad de 15 votos** de los 20 legisladores que integran el Congreso de la entidad federativa, esto es, **por las dos terceras partes de los diputados presentes**, tal como lo exige, por un lado, el último párrafo del artículo 134 del Reglamento del Congreso local, que señala: ***“Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como mínimo los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes”***, así como el propio artículo 44 de la Constitución del Estado de Morelos, de acuerdo al cual: ***“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”***. Además de que no hubo objeciones o reservas a algún precepto por parte de los legisladores, ni señalaron desconocimiento de los Decretos que fueron aprobados.

En efecto, como lo he sostenido en diversos asuntos, **la dispensa de trámites por urgente u obvia resolución corresponde aprobarla a la mayoría de los integrantes de la legislatura, en ejercicio de una facultad soberana para organizar sus trabajos parlamentarios**, por lo que no es necesaria una motivación específica; y además, la falta de cumplimiento del plazo mínimo para que las personas integrantes del Pleno del Congreso local se impusieran del contenido de los dictámenes, quedo subsanada, en este caso, con la propia dispensa y la lectura sintetizada de su contenido, lo cual, además, fue aprobado por unanimidad de los 15 legisladores presentes.

Asimismo, en el caso concreto, la **calificativa de la urgencia se cumple**, tal como lo exige el artículo 112 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos, que señala: **“Podrá calificarse de urgente y obvia resolución por la asamblea, los asuntos que por su naturaleza así lo requieran y se dará curso a las propuestas o acuerdos poniéndolos a discusión inmediatamente después de su lectura”**. De modo que, al tratarse de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Gobierno local, que por su naturaleza se encuentran regidos por el **principio de anualidad**, al haberse sometido a discusión y votación en la premura del último trimestre del año, la **urgencia del caso se actualizó en los términos exigidos por el propio precepto**, tal y como lo explica el Congreso local en su contestación.

No obstante separarme de los motivos de invalidez por aspectos formales dentro del proceso legislativo analizado, **considero fundados otros de los conceptos de invalidez formulados por el Poder Ejecutivo actor**, especialmente el segundo, cuarto, sexto y octavo, conforme a lo siguiente:

En primer lugar, considero fundado el **segundo concepto de invalidez**, relativo a que los artículos 33º bis y 33º ter y sus anexos 11-A y 11-B del Presupuesto de Egresos generan un trato inequitativo e injustificado en perjuicio de algunos Municipios del Estado de Morelos, ya que asignan recursos únicamente para 18 gobiernos municipales con recursos del Fondo de Infraestructura Regional Municipal y a otros 15 con los recursos etiquetados como: **“Acciones de Fomento Municipal”**, sin motivar el trato discriminatorio.

En el caso, no existió certeza jurídica respecto de la distribución de los recursos relativos al Fondo de Infraestructura Regional Municipal y las Acciones de Fomento Municipal, pues el Congreso local no otorgó fundamentación y motivación del porqué benefició sólo a algunos Municipios, a través de razones objetivas y razonables que respaldaran los elementos para llegar a ese trato diferenciado.

Como ha señalado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, entendiéndose por lo primero, la expresión de los preceptos legales aplicables al caso y, por lo segundo, las circunstancias especiales, particulares e inmediatas que llevan a tomar su emisión.

Atento a ello, en el caso considero que no se surten los extremos de lo que este Alto Tribunal ha reconocido como una motivación reforzada exigida al legislador, acorde con la **jurisprudencia P.J. 120/2009**<sup>1</sup>, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: **“MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.”**

En efecto, la motivación reforzada se actualiza cuando el legislador emite ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso. Tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna "categoría sospechosa", es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En el caso, observo que lo que se puso en litis fue la autonomía hacendaria reconocida al ente municipal en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las

---

<sup>1</sup> **Jurisprudencia P.J. 120/2009**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 1255, registro 165745.

normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate.

En estos supuestos, reitero, el legislador local debió haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que consideró como requisitos necesarios para la emisión del acto, y los fines que pretendió alcanzar, lo que en el caso no aconteció.

Asimismo, considero fundado el **cuarto concepto de invalidez**, respecto a que el artículo 33º bis y el anexo 11-A del Presupuesto de Egresos vulneran el principio de división de poderes en perjuicio del Poder Ejecutivo local, ya que programan acciones en carreteras de jurisdicción estatal con recursos del Fondo de Infraestructura Regional Municipal.

En el caso, estimo que el Congreso del Estado de Morelos invadió la competencia del Ejecutivo local, pues asignó recursos para ser ejercidos directamente por Ayuntamientos en tramos carreteros o vialidades de jurisdicción local, no municipales, en violación de los artículos 115, 116 y 124 de la Constitución Federal, porque su rehabilitación, mantenimiento o conservación no es una función reservada de manera exclusiva a los entes municipales.

Si bien los Municipios tienen a su cargo las funciones y servicios públicos que menciona la fracción III del artículo 115 constitucional, entre ellas la referente a calles, parques, jardines y su equipamiento, en el caso no estamos en presencia de vialidades exclusivas del Municipio, sino tramos carreteros estatales.

En esa lógica, con la asignación de las obras descritas en el Anexo 11-A impugnado, el Congreso local omitió analizar si estaban dentro del ámbito de competencia exclusiva municipal, con lo cual invadió la esfera de competencia del Ejecutivo del Estado al asignarlas a los Municipios sin verificar si éstos contaban con facultades para realizarlos en tramos carreteros estatales.

Asimismo, considero fundado el **sexto concepto de invalidez**, en torno a que se invade la competencia del Poder Ejecutivo local al prever que diversas adecuaciones presupuestarias, excedentes y economías, así como en algunas transferencias, requieran necesariamente la autorización previa del Congreso del Estado, con lo cual además se infringe el principio de flexibilidad en el diseño presupuestal.

Esto es así, pues, a mi parecer, el Congreso local se atribuyó facultades excesivas no contempladas en la Constitución del Estado de Morelos, ni en la Ley de Disciplina Financiera local, al determinar que calificaría la procedencia o no del ejercicio de los recursos derivados de las economías, ahorros o excedentes, limitando otros mecanismos propios del manejo de la hacienda pública local.

Lo anterior, pues ello puede incluso entorpecer la operatividad de la administración pública del Gobierno de la entidad federativa, así como el desarrollo económico y social a nivel local, siendo que, además, no se precisaron los mecanismos, procedimientos y plazos para que ocurran dichas autorizaciones, lo que, desde mi punto de vista, transgrede el principio de legalidad y certeza jurídica, teniendo en cuenta la dinámica de la actividad pública que desarrolla el Poder Ejecutivo.

Si bien la Constitución del Estado de Morelos prevé hipótesis en las cuales el Poder Ejecutivo local sí debe formalizar una solicitud al Congreso, previo a comprometerse con acciones u obligaciones, como es el caso de empréstitos, atento a sus artículos 40, fracción V, y 70, fracciones XXXVI, XXXVII y XXXVIII<sup>2</sup>, lo cierto es

<sup>2</sup> **Constitución del Estado de Morelos.**

**“Artículo 40.-** Son facultades del Congreso: [...] (REFORMADA, P.O. 11 DE JULIO DE 2018)

**V.-** Fijar los gastos del Estado y establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos. Asimismo, debe autorizar en el Presupuesto de Egresos las erogaciones plurianuales necesarias para cubrir las obligaciones derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público privada que se celebren con la previa autorización del Congreso; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos. Además deberá asignar en cada ejercicio fiscal al Poder Judicial del Estado una partida equivalente al cuatro punto siete por ciento del monto total del gasto programable autorizado en el Decreto de Presupuesto de Egresos que anualmente aprueba; [...].”

**“Artículo 70.-** Son facultades del Gobernador del Estado: [...] (REFORMADA, P.O. 5 DE DICIEMBRE DE 2007)

**XXXVI.-** Previa autorización del Congreso, contratar obligaciones o empréstitos, siempre que los recursos correspondientes se destinen a inversiones públicas productivas conforme a las bases que establezca el Congreso del Estado en la ley respectiva.

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

**XXXVII.-** Previa autorización del Congreso, celebrar contratos de colaboración público privada. (ADICIONADA, P.O. 5 DE DICIEMBRE DE 2007)

que sólo en esos supuestos se encuentra constreñido constitucionalmente, sin que el Legislativo pueda atribuirse para sí nuevas exigencias, pues ello implicaría una afectación al principio de división de poderes que tutela el artículo 116 de la Constitución Federal.

Finalmente, considero **fundado** el **octavo concepto de invalidez**, pues observo que el Presupuesto de Egresos impugnado viola el principio de división de poderes al disponer, por un lado, que la fuente de financiamiento de la deuda pública estatal provenga de las asignaciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF); y por otro, al programar una disminución en las asignaciones destinadas a cubrir la deuda pública.

Conforme a los anteriores razonamientos, es que me pronuncié a favor de la invalidez de las normas relativas, pero separándome de las consideraciones de la mayoría, atento a los motivos expuestos en este voto concurrente.

Atentamente

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- 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 seis fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia del veintinueve de agosto de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 276/2022, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a siete de noviembre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

#### **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 276/2022.**

En la sesión del veintinueve de agosto de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la ejecutoria de la controversia constitucional 276/2022 en la cual se determinó la invalidez de determinados artículos de los decretos por los que se aprobó la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2023, ambos del Estado de Morelos, al considerar que se actualizaron vicios invalidantes en el procedimiento legislativo.

Las normas que fueron invalidadas versaban, en esencia, sobre la creación de dos fondos de recursos municipales que la legislatura estatal había diseñado y que comenzarían a operar en la entidad federativa; mismos que se relacionaban, destacadamente, con apoyos para construcción de obras públicas e infraestructura.

Estuve de acuerdo con la determinación de invalidez del procedimiento legislativo, que, de hecho, fue de mi ponencia; sin embargo, considero que en el caso existía un vicio invalidante adicional: la falta de consulta previa a los municipios indígenas del Estado de Morelos. Por ello es que formulo el presente voto concurrente.

En primer lugar, debo destacar que el pronunciamiento sobre la consulta a los pueblos y comunidades indígenas era esencial como parámetro de validez constitucional, pues los decretos impugnados en la controversia constitucional crearon diversos mecanismos de reparto de fondos a los municipios del Estado de Morelos con exclusión de los Municipios indígenas —de reciente creación— en la entidad.

Esto presentaba para el Tribunal Pleno, en mi opinión, el deber de considerar la afectación directa que resintieron los municipios indígenas al resultar excluidos de los fondos y recursos en cuestión; y no solo ello, sino el deber de analizar que dicha exclusión tenía un impacto normativo destacable en materia de infraestructura y proyectos de obra pública como una de las principales incidencias<sup>1</sup> en los derechos de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

Así, a mi juicio, era necesario seguir la línea jurisprudencial de este Alto Tribunal relativa a la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas como elemento esencial de validez del procedimiento legislativo. Lo anterior, en el entendido de que el proceso de creación normativa es justiciable en tanto refleja la pluralidad de la sociedad mexicana a partir de la voz de sus representantes. Por lo tanto, si la Suprema Corte ya ha determinado que para evaluar la validez del procedimiento legislativo se debe verificar la calidad deliberativa del mismo; entonces, la importancia del diálogo intercultural en la creación normativa es patente,

---

**XXXVIII.- Previa autorización del Congreso, afectar como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, los ingresos del Estado 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 relacionados con los mismos.**"

<sup>1</sup> Así ha sido destacado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Véase Corte IDH, "Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam". Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007.

no sólo porque el carácter pluricultural de la nación mexicana está reconocido en el artículo 2° constitucional, sino porque la consideración a los impactos directos y diferenciados a los pueblos y comunidades indígenas son parte integrante de la calidad deliberativa del legislador democrático y, como tal, debe entenderse como parte integrante del proceso legislativo.

El derecho a la consulta previa ya se ha venido configurando como tal en la jurisprudencia de este Alto Tribunal y, a mi juicio, en este caso resultaba necesario relatar la evolución de dichos criterios.

El primer asunto en el que se evaluó la validez de una ley a la luz del derecho a la consulta previa en materia indígena fue la controversia constitucional 32/2012, fallada en sesión del veintinueve de mayo de dos mil catorce. Dicho juicio fue interpuesto por el Municipio de Cherán, Estado de Michoacán, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del resto de municipios de esa entidad, por la aprobación de diversas reformas a la Constitución local.

En dicha ocasión, este Pleno determinó que las normas combatidas eran inconstitucionales por violación al referido derecho de consulta previa en materia indígena. En la sentencia, se determinó que debía tenerse como parámetro de control constitucional al artículo 2° de la Constitución Federal, el cual establece un conjunto de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y que éste debía integrarse con el contenido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes, al formar parte del mismo parámetro, en términos del diverso 1° de la Carta Magna.

En específico, este Pleno destacó el contenido de los artículos 6° y 7° del propio Convenio 169 y concluyó que “los pueblos indígenas, como el municipio actor, tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.”

Lo relevante para el presente caso es la *ratio decidendi* de aquél, el cual resulta un criterio obligatorio para el Tribunal Pleno:

Es verdad que nuestra Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales, dentro de sus procesos legislativos, abran periodos de consulta; sin embargo, la norma internacional aquí invocada sí establece en favor de los pueblos indígenas tal prerrogativa; por ello, en respeto a su contenido y a lo dispuesto en el artículo 1° de la Carta Magna, la legislatura local, tiene el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Como se observa, esta Suprema Corte determinó que cuando se debatan medidas legislativas susceptibles de afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas, el legislador debe respetar no sólo las reglas que disciplinan el proceso legislativo —Constitución Federal y leyes aplicables— sino que también debe considerar como un requisito procesal de validez la de insertar la consulta indígena, por lo que desde ese primer precedente este Pleno ha concluido consistentemente que este derecho —sustantivo en origen— debe conceptualizarse constitucionalmente como un requisito esencial del procedimiento legislativo.

En aquel precedente este Pleno fue preciso en concluir que la consulta indígena debía controlarse al evaluar el procedimiento legislativo, al afirmar que “las comunidades como la aquí actora deben contar con tal prerrogativa también cuando se trate de procedimientos legislativos como el que ahora se controvierte, cuyo contenido versa, precisamente, sobre derechos de los pueblos indígenas y, por lo cual, sin lugar a duda puede afectarles directamente.”

Este criterio posteriormente fue reiterado en diversas controversias constitucionales, por ejemplo, las registradas como 60/2015, 61/2015, 63/2015, 66/2015 y 67/2015.

En el mismo sentido, se desarrolló la argumentación de diversas acciones de inconstitucionalidad, de las cuales destaco la 84/2016, interpuesta por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. En ésta, se reiteró que el requisito de la consulta indígena debía evaluarse como una formalidad esencial del procedimiento legislativo y se enfatizó en que la obligación de prever una fase de consulta era aplicable cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

A la luz de la línea de precedentes, queda justificado que la consulta previa en materia indígena forma parte del parámetro de control constitucional relativa al *procedimiento legislativo* (1) y que éste debe aplicarse cuando la persona legisladora discuta una medida que sea susceptible de *afectar directamente* los intereses y derechos de las comunidades indígenas (2).

Ahora bien, en el caso, el Congreso local creó de manera discrecional dos fondos de recursos municipales —el Fondo de Infraestructura Regional Municipal y la Acciones de Fomento Municipal. En ejercicio de esa discrecionalidad, determinó incluir a unos municipios y no a otros y con ello excluir a determinados municipios de composición indígena.

A mi juicio, la exclusión de los municipios se traduce en una afectación directa que actualiza el deber de consulta. Además, esta afectación directa —constatada de manera objetiva por el impacto normativo de la

exclusión— obligaba al Pleno a pronunciarse también sobre la invalidez de las razones que el Congreso local esgrimió para justificar la omisión de la misma<sup>2</sup>.

Desde mi perspectiva, el examen sobre la afectación directa que se presente a los pueblos y comunidades indígenas no implica un análisis subjetivo o de grado sobre la calidad de la afectación, sino que el mismo debe ser —si bien contextual— objetivo. En el caso, por ejemplo, bastaba con constatar que un grupo históricamente discriminado no fue considerado dentro del beneficio legal regulado para caracterizar a la norma como una exclusión normativa.

En este sentido, lo que activaba el deber de consulta eran los eventuales efectos de la exclusión de esos municipios indígenas, sin que fuera válido para la mayoría legislativa sustituirse en la interpretación de los intereses de los municipios de población indígena y afirmar que esa exclusión no los afectaba porque su nivel de rezago era menos o más grave que el promedio de los municipios indígenas de otras entidades federativas.

Por ello reitero, como los decretos impugnados contenían una exclusión normativa susceptible de incidir en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas, la falta de consulta previa actualizaba un vicio invalidante adicional del procedimiento legislativo que debió ser advertido y estudiado.

No obsta a lo anterior que la normativa impugnada formara parte de los Decretos por los que se aprobó tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos Local. En primer lugar, porque es criterio reiterado de esta Suprema Corte que toda legislación secundaria —sin importar su diferencia específica— debe sujetarse al parámetro de control de constitucionalidad. En todo caso, me parecería que se tendría que hacer expresa la limitante que tratándose de materia presupuestal no es operante la consulta indígena con la consecuente justificación de dicha determinación.

En segundo lugar, me parece aún más relevante que se trate del paquete presupuestal local. Éste, por su propia naturaleza, es el que marca la directriz del desarrollo municipal y estatal para un ejercicio fiscal, al determinar el presupuesto con el que se contará para llevar a cabo la planificación de proyectos anual. Así, en cierto sentido y hasta cierto grado, ata de manos a los municipios y al mismo poder estatal para adaptarse a los recursos disponibles para llevar a cabo sus funciones y proyectos. Dicho de otra manera, las incidencias en el paquete presupuestal local pueden traducirse en una afectación a la autonomía municipal.

Ahora, si tomamos en cuenta que en el caso la afectación presupuestal es sobre municipios de comunidades indígenas, el escenario aún se torna más complejo. No se trata únicamente de una incidencia a la autonomía municipal, sino que también directamente en la autodeterminación de las comunidades indígenas.

Desde mi perspectiva, sería insustancial hablar de un derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas si el mismo no va acompañado de herramientas que lo hagan efectivo. No podemos verdaderamente hacer justiciable el derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas si se ven afectados económicamente, pues no puede omitirse el carácter económico que implica la realización de los derechos y proyectos de las comunidades y sus integrantes.

En la jurisprudencia interamericana se ha desarrollado ya con abundancia la faceta presupuestal del derecho de autodeterminación, a manera de ejemplo, en el caso *Pueblo de Saramaka vs. Surinam*, la Corte Interamericana destacó que para llevar a cabo planes de desarrollo o de inversión estatal se debe garantizar la participación efectiva de los integrantes de pueblos indígenas o tribus a través de procedimientos culturalmente adecuados, de conformidad con sus propias tradiciones en las primeras etapas del plan de desarrollo o de inversión. Agrega que cuando los proyectos sean a gran escala y tengan un mayor impacto dentro del territorio de las tribus o comunidades, el Estado tiene la obligación no solo de consultar, sino de obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus usos y costumbres.<sup>3</sup>

Al respecto y a manera de énfasis, cito lo manifestado por el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas:

Siempre que se lleven a cabo (proyectos a gran escala) en áreas ocupadas por pueblos indígenas, es probable que estas comunidades tengan que atravesar cambios sociales y económicos profundos que las autoridades no son capaces de entender mucho menos anticipar. [L]os efectos principales [...] comprenden la pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo, la migración y el posible reasentamiento, agotamiento de

---

<sup>2</sup> En su contestación a la demanda, el Poder Legislativo alegó que la exclusión no afectaba a los municipios de integración indígena porque “sin conceder que se actualice una afectación o se tome como una forma de justificación de las medidas que adoptó este Congreso local, que los Municipios indígenas de Morelos, a diferencia de sus homólogos en el país, no se encuentran en altos niveles de rezago”. Adujo también que “[p]or ejemplo, en el caso de los Municipios de Coatetelco, Xoxocotla y Hueyepan, estos presentan un grado de marginación medio y bajo, respectivamente, según el Índice de Marginación publicado por el Consejo Nacional de Población.”

<sup>3</sup> Corte IDH, “*Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam*”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. párrafos 133 y 134.

recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, la desorganización social y comunitaria, los negativos impactos sanitarios y nutricionales de larga duración [y], en algunos casos, abuso y violencia.<sup>4</sup>

Abundando en este punto, innegablemente hay ciertos presupuestos para que todo el contenido sustantivo de nuestra Constitución tenga un sentido efectivo. El traspaso de un derecho escrito a un derecho real viene acompañado de una serie de herramientas que los dotan de efectividad, de entre las cuales innegablemente se encuentra el recurso económico. En el caso, me parece ilusorio hablar del derecho de las comunidades indígenas a la autodeterminación si no viene acompañado de recursos económicos para realizar sus proyectos y, evidentemente, de una consulta previa en caso de que esos recursos destinados a obras o infraestructura tengan impacto en su territorio.

En este sentido, considero necesario dotar a las comunidades indígenas de herramientas para la justiciabilidad presupuestal. Enfatizo en que el derecho no debe ser ajeno a la realidad, y el coartar medios de pronunciamiento —como lo es la consulta indígena— no hacen más que perpetuar las desigualdades económicas que han caracterizado históricamente a este grupo.

Atentamente

Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- 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 tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la sentencia del veintinueve de agosto de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 276/2022, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a siete de noviembre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

---

<sup>4</sup> ONU, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos Indígenas*. Consultado en Corte IDH, "*Caso del Pueblo Saramaka vs Surinam*". Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Párrafo 135.