

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 Acción de Inconstitucionalidad 116/2020, así como los Votos Particulares de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y Concurrentes de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y del señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2020.
PROMOVENTE: COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.

PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIA:
GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

Vo. Bo.
Sr. Ministro.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día veintiséis de noviembre de dos mil veinte.

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Demanda. Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiocho de febrero de dos mil veinte, Raúl Israel Hernández Cruz, en su carácter de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso local y del Gobernador de ese Estado, respecto de la "Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020", así como del "Decreto número seiscientos sesenta y uno 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 2020", publicados en el Periódico Oficial de esa Entidad Federativa de veintinueve de enero de dos mil veinte.

SEGUNDO. Artículos constitucionales que se estiman vulnerados. En la demanda el promovente de la acción expresó que las normas impugnadas son violatorias de los artículos 1, 16 y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Conceptos de invalidez. La Comisión accionante expuso los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, de cuyo contenido se dará cuenta en cada uno de los considerandos destinados a su estudio.

CUARTO. Registro del expediente y turno de la demanda. Por acuerdo de dos de marzo de dos mil veinte el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad con el número 116/2020; y, por razón de turno, correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del proceso y la formulación del proyecto de resolución respectivo.

QUINTO. Admisión de la demanda. El Ministro instructor dictó acuerdo el cuatro de marzo siguiente, en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, por lo que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus respectivos informes; solicitó al Congreso local enviara con el informe copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas generales impugnadas, y al Poder Ejecutivo Estatal para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial que las contiene. De igual forma dio vista a la Fiscalía General de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en caso de así considerarlo, manifestara lo que a su esfera competencial convenga.

SEXTO. Acuerdo que tiene por rendidos los informes requeridos a las autoridades demandadas. Según proveído de treinta y uno de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes del Congreso y del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y como exhibidas las documentales que acompañaron; así como requirió nuevamente al Congreso del Estado para que enviara copia certificada de los

antecedentes legislativos de las normas generales cuya constitucionalidad se reclama; ordenó dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con copias de los informes, así como correr traslado con dichas documentales a las partes.

Dichos informes se tienen a la vista para la resolución de este asunto.

SÉPTIMO. Pedimento de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento, tampoco expresó manifestación alguna.

OCTAVO. Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos plantea la posible contradicción de la “Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020”, así como del “Decreto número seiscientos sesenta y uno 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 2020”, frente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad en la presentación de la demanda. A continuación se analiza la oportunidad en la presentación de la demanda.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente:

“Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

Como se advierte, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales, cuyo cómputo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó el ordenamiento impugnado; y si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora bien, las normas generales combatidas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Morelos de veintinueve de enero de dos mil veinte, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad corrió del treinta de enero al veintiocho de febrero de dos mil veinte.

Luego, si el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiocho de febrero de dos mil veinte, es claro que su presentación resultó oportuna.

TERCERO. Legitimación de la parte promovente. Acto continuo se procede a analizar la legitimación de quien promovió la demanda de acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ prevé que la acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por las legislaturas.

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

(...).

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...).

g) La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

En el caso, la demanda fue promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos quien, de conformidad con la porción constitucional precitada, cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional.

Además, la acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Raúl Israel Hernández Cruz, en su carácter de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, personalidad que acreditó con copia certificada del Decreto número cuatrocientos veinticinco, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado de diez de julio de dos mil diecinueve, por el cual fue designado.

Asimismo, dicho funcionario cuenta con facultades para representar a ese organismo, en términos del artículo 16, fracción I de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos²; por tanto, tiene legitimación para ser parte en este medio de control constitucional.

En consecuencia, ha quedado demostrado que quien promueve la presente acción de inconstitucionalidad está legitimado para demandar la invalidez de las normas generales impugnadas.

CUARTO. Causales de improcedencia. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente. Así, las autoridades demandadas plantearon lo siguiente:

1. En sus informes argumentaron que se debe sobreseer en la acción con fundamento en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria, por tres razones básicamente:

- a) Porque la accionante plantea una omisión legislativa al considerar que no se tomó en cuenta la iniciativa o proyecto de presupuesto de egresos que presentó ante el Congreso del Estado y, en este sentido, la acción de inconstitucionalidad no procede contra omisiones legislativas, sino sólo contra normas generales;
- b) Porque el Decreto de Presupuesto de Egresos no es una norma general, aunado a que no contraviene disposición alguna de la Constitución General; y,
- c) Porque el promovente de la acción aduce una supuesta invasión de competencias, empero, ésta no es el medio de control constitucional para resolver ese tipo de violaciones.

Los motivos de improcedencia hechos valer son infundados.

En efecto, si bien la parte actora en el primer concepto de invalidez expresa que el Presupuesto de Egresos reclamado es inconstitucional porque no se tomó en cuenta la iniciativa que contiene el proyecto de presupuesto que elaboró y que el Gobernador del Estado redujo la cantidad solicitada, también lo es que de la lectura integral a lo manifestado se advierte que la parte actora más que plantear una omisión legislativa aduce inobservancia a las disposiciones que le permiten elaborar su proyecto de presupuesto de egresos y presentarlo ante el Congreso del Estado, por tener la naturaleza de órgano autónomo.

Entonces, no se está ante un cuestionamiento que constituya omisión legislativa en estricto sentido, aunado a que lo explicado en la demanda y en las causales, involucra el estudio de fondo y, en ese contexto, se debe privilegiar el análisis de los conceptos de invalidez.

Asimismo, es importante patentizar que el criterio que citan las autoridades demandadas en sus informes, en cuanto a la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad contra omisiones legislativas, es decir, la tesis P. XXXI/2007, de rubro: "**OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA.**", se encuentra superada, pues ahora rige el criterio que distingue entre omisión legislativa absoluta y omisión legislativa relativa y la posibilidad de su estudio en medios como el que ahora nos ocupa; criterio que prevalece y se encuentra en la jurisprudencia P./J. 11/2006, cuyo rubro es el siguiente: "**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS**"³.

(...)"

² "Artículo 16. El Presidente de la Comisión será electo por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y protestará el cargo ante ellos, en la sesión que se señale para el efecto y tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión;

(...)"

³ **Texto:** "En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano

Por lo que hace a los aspectos de fondo que se introducen en el alegato de la autoridad, resulta aplicable lo considerado en la jurisprudencia P./J. 36/2004 cuyo rubro es: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**⁴.

También es necesario puntualizar que es criterio del Tribunal Pleno el consistente en que el presupuesto de egresos es una norma general, así lo sostuvo al conocer de la acción de inconstitucionalidad 12/2018, resuelta en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho⁵; y en la diversa 31/2019 fallada en sesión de uno de julio de dos mil diecinueve⁶.

De igual forma no asiste la razón a las autoridades cuando aducen que el problema sobre la supuesta invasión de competencias sólo puede analizarse en controversia constitucional. Esto es, sí es posible analizar el concepto de invalidez respectivo porque en todo caso constituye una violación indirecta a los principios de legalidad y seguridad jurídica, derechos fundamentales por excelencia; aunado a que con fundamento en el artículo 102, Apartado B de la Constitución Federal, los organismos protectores de derechos fundamentales están creados precisamente para vigilar el respeto de éstos, de ahí que el examen de argumentos como el indicado, tiende a proteger a esos órganos autónomos, con el consecuente beneficio para los gobernados que se entienden interesados en que se respeten aquellas garantías institucionales que a su vez protegen su carácter de órgano autónomo.

2. Las autoridades demandadas argumentan que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque el Decreto número seiscientos sesenta y uno 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 2020, es un acto consumado que se emitió conforme a derecho, por lo que no puede ser anulado.

No asiste la razón a las autoridades porque un acto consumado es aquel cuyos efectos han sido completamente realizados, sin posibilidad jurídica o material de restablecerlos, características que no aplican a normas generales, es decir, aunque para la emisión del Decreto reclamado se haya seguido un procedimiento legislativo, ello no equivale a calificarlo como acto consumado porque su simple vigencia genera consecuencias; aunado a que los sujetos legitimados pueden promover algún medio de control constitucional en su contra que, de ser fundado el pronunciamiento, incide precisamente en ese producto legislativo.

Finalmente se desestiman todas aquellas argumentaciones introducidas en los informes de las autoridades demandadas, vinculadas con los vicios que se plantean en los conceptos de invalidez, toda vez que como se apuntó, involucran el estudio de fondo.

Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta oficiosamente, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

QUINTO. Precisión de la litis. En la demanda el promovente de la acción señaló como normas generales cuya invalidez reclama, la “Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020”, así como del “Decreto número seiscientos sesenta y uno 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 2020”, publicados en el Periódico Oficial de esa Entidad Federativa de veintinueve de enero de dos mil veinte.

De igual modo, de la lectura a los conceptos de invalidez se tiene que los identificados como primero y tercero se encuentran dirigidos a controvertir el Presupuesto referido, de donde podría entenderse que no hay argumentación en contra de la Ley de Ingresos. Sin embargo, el concepto de invalidez segundo en el que la Comisión denuncia violaciones al procedimiento legislativo, identifica a los actos como paquete económico incluyendo la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, por lo que el planteamiento en esos términos equivale a que en realidad cuestiona los dos ordenamientos a pesar de que no exista concepto de invalidez en contra de los artículos de la Ley de Ingresos.

En consecuencia, se tienen como normas generales impugnadas tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos.

legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXIII, febrero de 2006, P./J. 11/2006, página 1527, registro digital 175872).

⁴ **Texto:** “La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XIX, junio de 2004, P./J. 36/2004, página 865, registro digital 181395).

⁵ Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

⁶ Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

SEXTO. Violación al procedimiento legislativo porque las normas generales impugnadas debieron aprobarse en una sesión extraordinaria convocada por la Diputación Permanente.

En el segundo concepto de invalidez la Comisión accionante argumenta que con el procedimiento legislativo el Congreso del Estado de Morelos violentó los principios de legalidad y seguridad jurídica porque la sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, en que se discutió y aprobó el paquete económico, contraviene los artículos 32, primer párrafo, 34 y 56, fracción V de la Constitución del Estado; 9 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos; 41, 75, 76 y 77 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

Lo anterior es así porque el veintisiete de enero de dos mil veinte en que se llevó a cabo la sesión, corresponde a una fecha que se encuentra fuera del periodo ordinario de sesiones, por tanto, los diputados no podían celebrar un acto de esa naturaleza, y esto porque de acuerdo con la legislación se requería convocatoria expresa de la Diputación Permanente que, en ejercicio de sus facultades, llamara a un periodo extraordinario de sesiones en el cual se aprobara el paquete económico. Peor aun cuando se omitió el último día del primer periodo ordinario de sesiones (quince de diciembre de dos mil diecinueve) instalar esa Diputación, con apoyo en el artículo 53 de la Constitución local.

Agrega que fuera de la excepción prevista en el artículo 39 de la misma Constitución, no existe otra disposición que faculte al Congreso del Estado a seguir sesionando de manera ordinaria o a extender los efectos de ese tipo de sesiones a otras que se celebren y encuentren fuera de los periodos ordinarios, como ilegalmente ocurrió, ya que el paquete económico se aprobó en sesión ordinaria iniciada el quince de diciembre de dos mil diecinueve y continuada el veintisiete de enero de dos mil veinte, evadiendo la instauración de la Diputación Permanente, así como la convocatoria que le tocaba realizar para una sesión extraordinaria.

En consecuencia, la sesión en que se aprobó el paquete económico es inconstitucional, ya que no se observó la normativa a que se ha hecho referencia, lo que no sólo lesiona la autonomía y patrimonio de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, sino el de todos los entes y poderes que integran el Gobierno del Estado.

El concepto de invalidez es fundado, como se razona a continuación.

En primer término es necesario conocer la regulación en el Estado de Morelos, relativa a las sesiones ordinarias, diputación permanente, sesiones extraordinarias y recesos, actos propios de todo Poder Legislativo. Para ello a continuación se reproducen disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos y del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, que son del tenor siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

“Artículo 32. El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de los informes sobre la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, mismos que se presentarán trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los Presidentes Municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del Ejercicio Fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que

corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el Ejercicio Fiscal inmediato anterior de cada ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos.

(...).

A solicitud del Ejecutivo del Estado podrán ampliarse los plazos de presentación de las Leyes de Ingresos, cuentas públicas y Presupuestos de Egresos, a que se refiere este Artículo, cuando haya causas plenamente justificadas, por aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, pero será obligación de la Secretaría del Despacho a cargo de la Hacienda Pública comparecer ante el Congreso para informar sobre las razones que la motiven. En el ámbito municipal la atribución anterior corresponderá a los Presidentes Municipales pudiendo comparecer en su representación el Tesorero Municipal.

(...).

La falta de presentación oportuna, en los términos que establece esta Constitución, de la iniciativa de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Estado y de las iniciativas de Leyes de Ingresos de los Municipios, dará como consecuencia que los ordenamientos en vigor para el ejercicio fiscal en curso continúen vigentes para el ejercicio fiscal siguiente, independientemente de la responsabilidad directa de los titulares de la obligación. En esta misma hipótesis si la omisión persiste para un nuevo ejercicio fiscal, el Congreso por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, procederá a la elaboración, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado y de la Ley o Leyes de Ingresos de los Municipios correspondientes, casos en los cuales, dichos ordenamientos iniciarán su vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado; si el Congreso del Estado aprecia la negativa del Poder Ejecutivo para ordenar la publicación de los mismos, se ordenará su publicación en la Gaceta Oficial del Poder Legislativo y en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado de Morelos. La omisión en estos términos, dará motivo a la aplicación de las responsabilidades establecidas en esta Constitución y en la ley de la materia.

(...).

En los casos en que, de acuerdo a lo previsto en este Artículo, el Presupuesto de Egresos del Estado deba continuar vigente no obstante haber sido aprobado para el ejercicio fiscal anterior, las partidas correspondientes al pago de obligaciones derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público privada que hubiesen sido autorizadas en el Presupuesto anterior se ajustarán en su monto, de manera automática, en función de las obligaciones contraídas.

(...)”.

“**Artículo 34.** Fuera de los períodos ordinarios de sesiones, el Congreso podrá celebrar sesiones extraordinarias, cuando para el efecto fuere convocado por la Diputación Permanente por sí o a solicitud del Ejecutivo del Estado; pero en tales casos sólo se ocupará de los asuntos que se expresen en la convocatoria respectiva”.

“**Artículo 53.** Durante los recesos del Congreso, habrá una diputación permanente integrada por cinco diputados, que serán los cuatro que conformen la mesa directiva del Congreso de ese período, más un diputado designado por el pleno, por lo menos treinta días antes de la clausura del período ordinario correspondiente; se instalará el mismo día de la clausura durará el tiempo de receso aun cuando haya sesiones extraordinarias.

En la misma sesión en la que se designe al quinto diputado que se integrará a la diputación permanente, se designarán a tres diputados suplentes”.

“Artículo 56. Son atribuciones de la Diputación Permanente:

(...).

V. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias en los casos siguientes:

A. Cuando a su juicio lo exija el interés público.

B. Cuando sea necesario para el cumplimiento de alguna ley general.

C. En los casos de falta absoluta del Gobernador, o cuando tenga que separarse de sus funciones por más de dos meses.

D. Cuando alguno de los funcionarios a que se refiere el Artículo 40 Fracción XLI, hubiere cometido un delito grave; entendiéndose por tal el que sea castigado con la pena de prisión o la destitución del cargo.

E. Cuando lo pida el Ejecutivo del Estado con causa justificada a satisfacción de la mayoría de los integrantes de la Diputación Permanente.

F. (DEROGADO, P.O. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2000)

(...)”.

Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.

“Artículo 9. El Congreso del Estado tendrá cada año de ejercicio legislativo, los periodos ordinarios de sesiones que establezca la Constitución Política del Estado.

Durante los recesos del Congreso habrá una diputación permanente.

Los diputados podrán ser convocados para periodos extraordinarios de sesiones, en los términos de la Constitución Política del Estado”.

“Artículo 41. La Diputación Permanente estará integrada por cinco diputados, que serán los cuatro que conformen la Mesa Directiva del Congreso y, treinta días antes de la clausura del periodo ordinario correspondiente, el Congreso nombrará, por escrutinio secreto y el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, al diputado que deba formar parte de ella y a tres suplentes, conforme a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y tendrá las atribuciones que le confiere la misma.

Las sesiones de la Diputación Permanente tendrán lugar por lo menos una vez a la semana, exceptuándose en los periodos vacacionales; las sesiones serán convocadas por su Presidente o cuando así se lo solicite la mayoría de los diputados integrantes de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, pudiendo ser públicas o secretas en los términos del Reglamento”.

Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

“Artículo 39. La Diputación Permanente estará integrada conforme lo establece la Constitución y la Ley; no suspenderá sus trabajos durante los periodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquello que se refiere al asunto para el que se haya convocado al periodo extraordinario respectivo”.

“Artículo 41. La Diputación Permanente tiene la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, por la urgencia, gravedad o conveniencia de los asuntos que las motiven en términos de la Constitución y de la Ley; y se ocupará exclusivamente de los asuntos de la convocatoria respectiva”.

“Artículo 74. Se entenderá por sesión, a la reunión plenaria de los diputados legalmente convocados, con la asistencia del quórum legal celebrada en el salón de sesiones del recinto legislativo del Congreso o en el lugar así declarado por éste, en los casos previstos en la Constitución, en la Ley y en este Reglamento. El Congreso sesionará por lo menos una vez cada quince días, salvo en aquellos casos determinados por la Conferencia”.

“Artículo 75. Las sesiones del Congreso tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias, privadas y solemnes”.

“Artículo 76. Las sesiones ordinarias son todas aquellas celebradas dentro de los períodos de sesiones ordinarias”.

“Artículo 77. Son extraordinarias; aquellas que se llevan a cabo fuera de los períodos ordinarios de sesiones, convocados por la diputación permanente y se ocupan exclusivamente de los asuntos señalados en la convocatoria respectiva, durarán el tiempo que sea necesario para llegar a las resoluciones de los asuntos agendados.

Si los temas tratados en ellas, no fuesen agotados durante la sesión y deba iniciarse el periodo ordinario de sesiones, las extraordinarias concluirán y corresponderá el tratamiento de los asuntos pendientes a las sesiones del subsecuente periodo ordinario”.

“Artículo 85. El Presidente de la Mesa Directiva, por sí o a petición de algún diputado, podrá someter a la consideración del pleno, la declaración de recesos en el curso de una sesión”.

“Artículo 123. Ninguna discusión se podrá suspender, sino por las siguientes causas:

I. Que la Asamblea acuerde dar preferencia a otro asunto de mayor urgencia o gravedad;

II. Por graves desórdenes en el Recinto Legislativo;

III. Por moción suspensiva que presente alguno de los miembros del Congreso y que ésta se apruebe por el Pleno; y

IV. Por falta de quórum debidamente comprobado”.

Esas disposiciones prevén para el caso, lo siguiente:

- a) El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio, (artículo 32, párrafo primero, Constitución local);
- b) El Congreso del Estado a más tardar el uno de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, así como la iniciativa a la Ley de Ingresos, las cuales tendrá la obligación de aprobarlas a más tardar el quince de diciembre de cada año (artículo 32, segundo párrafo, Constitución local);
- c) A solicitud del Ejecutivo del Estado podrán ampliarse los plazos de presentación de las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos, cuando haya causas plenamente justificadas, por aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso (artículo 32, octavo párrafo, Constitución local);
- d) La falta de presentación oportuna de esas iniciativas dará como consecuencia que los ordenamientos en vigor para el ejercicio fiscal en curso, continúen vigentes para el ejercicio fiscal siguiente, independientemente de la responsabilidad directa de los titulares de la obligación (artículo 32, décimo párrafo, Constitución local);
- e) Fuera de los periodos ordinarios de sesiones, el Congreso podrá celebrar sesiones extraordinarias, cuando para el efecto fuere convocado por la Diputación Permanente, supuesto en el cual sólo se ocupará de los asuntos que se expresen en la convocatoria respectiva (artículo 34, Constitución local);
- f) Durante los recesos del Congreso habrá una Diputación Permanente integrada por cinco diputados, que serán los cuatro que conformen la Mesa Directiva del Congreso de ese periodo, más un diputado designado por el Pleno, por lo menos treinta días antes de la clausura del periodo ordinario correspondiente; además de que se instalará el mismo día de la clausura y durará el tiempo de receso aun cuando haya sesiones extraordinarias (artículo 53, primer párrafo, Constitución local);
- g) La Diputación Permanente tendrá entre otras atribuciones la de tramitar todos los asuntos que quedaren pendientes al cerrarse las sesiones del Congreso hasta dejarlos en estado de resolución; así como convocar al Congreso a sesiones extraordinarias entre ellas, cuando a su juicio lo exija el interés público y cuando sea necesario para el cumplimiento de alguna ley general (artículo 56, fracciones II y V, Constitución local);

- h) El Congreso del Estado tendrá cada año de ejercicio legislativo los periodos ordinarios de sesiones que establezca la Constitución del Estado; durante los recesos del Congreso habrá una Diputación Permanente y los diputados podrán ser convocados para periodos extraordinarios de sesiones (artículo 9, Ley Orgánica);
- i) La Diputación Permanente estará integrada por cinco diputados, que serán los cuatro que conformen la Mesa Directiva del Congreso y treinta días antes de la clausura del periodo ordinario el Congreso nombrará al diputado que deba formar parte de ella y a tres suplentes; sus sesiones tendrán lugar por lo menos una vez a la semana (artículo 41, Reglamento);
- j) La Diputación Permanente estará integrada conforme lo establece la Constitución y la ley; y no suspenderá sus trabajos durante los periodos extraordinarios que se convoquen (artículo 39, Reglamento);
- k) La Diputación Permanente tiene la facultad de convocar a sesiones extraordinarias por la urgencia, gravedad o conveniencia de los asuntos que las motiven, y se ocupará exclusivamente de los asuntos de la convocatoria respectiva (artículo 41, Reglamento);
- l) Se entenderá por sesión a la reunión plenaria de los diputados legalmente convocados, con la asistencia del quórum legal, celebrada en el salón de sesiones del recinto legislativo o en el lugar así declarado por éste (artículo 74, Reglamento);
- m) Las sesiones del Congreso tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias, privadas y solemnes (artículo 75, Reglamento);
- n) Las sesiones ordinarias son todas aquellas celebradas dentro de los periodos de sesiones ordinarias (artículo 76, Reglamento);
- o) Son extraordinarias aquellas sesiones que se lleven a cabo fuera de los periodos ordinarios de sesiones, convocados por la Diputación Permanente, ocupándose exclusivamente de los asuntos señalados en la convocatoria respectiva (artículo 77, primer párrafo, Reglamento);
- p) Si los temas tratados en sesión extraordinaria no fuesen agotados en ésta y deba iniciarse el periodo ordinario de sesiones, las extraordinarias concluirán y corresponderá el tratamiento de los asuntos pendientes a las sesiones del subsecuente periodo ordinario (artículo 77, segundo párrafo, Reglamento);
- q) El Presidente de la Mesa Directiva por sí o a petición de algún diputado, podrá someter a la consideración del Pleno la declaración de recesos en el curso de una sesión (artículo 85, Reglamento); y,
- r) Ninguna discusión se podrá suspender, sino por las siguientes causas: I. Que la Asamblea acuerde dar preferencia a otro asunto de mayor urgencia o gravedad; II. Por graves desórdenes en el Recinto Legislativo; III. Por moción suspensiva que presente alguno de los miembros del Congreso y que ésta se apruebe por el Pleno; y IV. Por falta de quórum debidamente comprobado (artículo 123, Reglamento).

Por otra parte, es necesario conocer el contenido de las documentales que remitió el Congreso del Estado de Morelos, a saber, el "Acta de la sesión ordinaria iniciada el día 15 de diciembre del año 2019, continuada el día 27 de enero de 2020 y concluida el día 28 de enero del mismo año, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la LIV Legislatura del H. Congreso del Estado de Morelos", también identificada como Acta 065, tomada del Semanario de los Debates correspondiente a esa sesión. De éstas se reproduce lo siguiente:

“ACTA DE LA SESIÓN ORDINARIA INICIADA EL DÍA 15 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2019, CONTINUADA EL DÍA 27 DE ENERO DE 2020 Y CONCLUIDA EL DÍA 28 DE ENERO DEL MISMO AÑO, CORRESPONDIENTE AL PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO CONSTITUCIONAL DE LA LIV LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS.

(...).

DIP. ALEJANDRA FLORES ESPINOZA: (Desde su curul)

Presidente, solicito consulte a la Asamblea si es de aprobarse un receso para esta sesión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 85 del Reglamento para este Poder Legislativo.

PRESIDENTE: A petición de la diputada Alejandra Flores Espinoza y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 85 del Reglamento para el Congreso, se instruye a la Secretaría consulte a la Asamblea si es de aprobarse un receso para esta Sesión.

SECRETARIA DIP. ARIADNA BARRERA VÁZQUEZ; Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica, se consulta a las y los diputados si es de aprobarse la propuesta realizada por la diputada Alejandra Flores Espinoza.

Quienes estén a favor, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

(Voz fuera de micrófono)

PRESIDENTE: Estamos en el proceso de la votación, diputada, y con gusto ahorita diremos en qué momento será la convocatoria.

SECRETARIA DIP. ARIADNA BARRERA VÁZQUEZ: Quienes estén en contra.

Quienes se abstengan.

(Voz fuera de micrófono)

SECRETARIA DIP. ARIADNA BARRERA VÁZQUEZ: Diputado Presidente, el resultado de la votación ...

PRESIDENTE: La Secretaría tiene ... permítame, la Secretaría no avisó a esta Presidencia el que usted hubiese solicitado, diputada, el uso de la voz.

(Voz fuera de micrófono)

PRESIDENTE: Pido a la Secretaría continúe con el resultado de la votación y, en seguida, antes de declarar el receso, le concedo el uso de la voz, diputada.

SECRETARIA DIP. ARIADNA BARRERA VÁZQUEZ: Diputado Presidente, el resultado de la votación es el siguiente: 13 votos a favor, 3 en contra y 0 abstenciones.

PRESIDENTE: Se concede el uso de la voz a la diputada Blanca Nieves Sánchez Arano.

DIP. BLANCA NIEVES SÁNCHEZ ARANO: (desde su curul)

Diputado Presidente, es una burla, realmente, lo que hace del proceso legislativo.

Yo solicité, antes de la votación, que me informara, de manera respetuosa, el motivo y el tiempo, si mis votaciones que antecedieron fueron en contra, es porque no tengo la convocatoria a esta Sesión que estaba abierta y que tenía, yo estuve convocada a las 9 de la mañana a la Comisión de Hacienda y estaba en una convocatoria para una Sesión Solemne que se canceló a las 12:30. No tengo convocatoria para esta sesión. ¿sí?

Eso es cuanto.

PRESIDENTE: En virtud del resultado de la votación, se aprueba un receso para esta Sesión y se informa a la diputada y diputados que serán convocados, oportunamente para la reanudación de la presente Sesión Ordinaria de Pleno.

(Campanilla)

CONTINUACIÓN

PRESIDENTE: Sesión Ordinaria de Pleno iniciada el día 15 de diciembre de 2019 y continuada el día lunes 27 de enero del 2020.

Pido a la Secretaría pase lista de asistencia de las diputadas y los diputados.

SECRETARIA DIP. CRISTINA XOCHIQETZAL SÁNCHEZ AYALA: Se va a proceder al pase de lista de las diputadas y los diputados.

(Pasa lista)

Ariadna Barrera Vázquez, José Casas González, Naida Josefina Díaz Roca, Andrés Duque Tinoco, Keila Celene Figueroa Evaristo, Alejandra Flores Espinoza, José Luis Galindo Cortez, Héctor Javier García Chávez, Erika García

Zaragoza, Elsa Delia González Solórzano, Ana Cristina Guevara Ramírez, Maricela Jiménez Armendáriz, Rosalina Mazari Espín, Dalila Morales Sandoval, Tania Valentina Rodríguez Ruiz, Rosalinda Rodríguez Tinoco, Blanca Nieves Sánchez Arano, Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala, Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, Marcos Zapotitla Becerro.

Diputado Presidente, tenemos una asistencia de 11 diputados, hay quórum.

PRESIDENTE: En virtud del número de diputadas y diputados asistentes, hay quórum legal y se reanuda la Sesión Ordinaria de Pleno iniciada el día 15 de diciembre del año 2019, siendo las veinte horas con cincuenta minutos del día 27 de enero del 2020 y son válidas y legales las resoluciones que en ésta se tomen.

(Campanilla).

(...).

Se concede el uso de la palabra al diputado Héctor Javier García Chávez.

DIP. HÉCTOR JAVIER GARCÍA CHÁVEZ: (Desde su curul).

Gracias Presidente.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 85 del Reglamento para el Congreso, donde se atribuye a la Secretaría consulte a la Asamblea si es de aprobarse un receso para esta sesión.

PRESIDENTE: En virtud de lo solicitado, por el Diputado Héctor Javier García Chávez, y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 85 del Reglamento para el Congreso de Estado, se instruye a la Secretaría, consulte a la Asamblea si es de aprobarse un receso para esta sesión.

SECRETARIA DIP. CRISTINA XOCHIQUETZAL SÁNCHEZ AYALA: Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica, se consulta a las diputadas y diputados si es de aprobarse la propuesta realizada por el diputado Javier García Chávez.

Quienes estén a favor, sírvanse manifestarlo de pie.

Quienes estén en contra.

Quienes se abstengan.

Diputado Presidente, el resultado de la votación es: aprobado por unanimidad.

PRESIDENTE: En virtud del resultado de la votación, se aprueba un receso para esta sesión e informo a los ciudadanos diputados que serán convocados para la reanudación de la misma.

CONTINUACIÓN

PRESIDENTE: Solicito a la Secretaría pase lista de asistencia de las diputadas y diputados.

SECRETARIA DIP. CRISTINA XICHIQUETZAL SÁNCHEZ AYALA: (Pasa lista).

Ariadna Barrera Vázquez, José Casas González, Naida Josefina Díaz Roca, Andrés Duque Tinoco, Keila Celene Figueroa Evaristo, Alejandra Flores Espinoza, José Luis Galindo Cortez, Héctor Javier García Chávez, Erika García Zaragoza, Elsa Delia González Solórzano, Ana Cristina Guevara Ramírez, Maricela Jiménez Armendáriz, Rosalina Mazari Espín, Dalila Morales Sandoval, Tania Valentina Rodríguez Ruiz, Rosalinda Rodríguez Tinoco, Blanca Nieves Sánchez Arano, Cristina Xochiquetzal Sánchez Ayala, Alfonso de Jesús Sotelo Martínez y Marcos Zapotitla Becerro.

Diputado Presidente, le informo que hay una asistencia de once diputados, hay quórum.

PRESIDENTE: En virtud del número de diputadas y diputados asistentes, hay quórum legal y se reanuda la sesión Ordinaria de Pleno iniciada y suspendida el día 15 de diciembre de 2019 y continuada el día 27 de enero de 2020, siendo las diecisiete horas con cincuenta y nueve minutos del día 28 de enero del 2020, y son válidas y legales las resoluciones que en ésta se tomen.

Solicito a la Secretaría registre la asistencia de los diputados que se presenten en transcurso de esta sesión?

(...).

PRESIDENTE: Para dar cumplimiento a lo señalado por los artículos 133 y 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, procedemos a la toma de protesta constitucional del Quinto Diputado y de los diputados suplentes de la Diputación Permanente, por lo que solicito a los asistentes, sirvan ponerse de pie y a los diputados Marcos Zapotitla Becerro, José Luis Galindo Cortez, José Casas González y Héctor Javier García Chávez, pasen al frente de la Mesa Directiva.

PRESIDENTE: Ciudadanos diputados Marcos Zapotitla Becerro, José Luis Galindo Cortez, José Casas González y Héctor Javier García Chávez:

‘¿Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado las leyes que de ella emanen y cumplir leal y patrióticamente con los deberes del cargo de Quinto Diputado, y diputados suplentes de la Diputación Permanente que el Pleno de este Congreso ha conferido?’

DIPUTADOS MARCOS ZAPOTITLA BECERRO, JOSÉ LUIS GALINDO CORTEZ, JOSÉ CASAS GONZÁLEZ Y HÉCTOR JAVIER GARCÍA CHÁVEZ:

‘¡Sí protesto!’

PRESIDENTE:

‘Si no lo hicieren así, que la Nación y Estado os lo demanden’.

Pueden tomar asiento.

Con fundamento en lo dispuesto por la fracción VI del artículo 36 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, solicito a la Secretaría consulte a la Asamblea, mediante votación económica, si es de aprobarse la dispensa de la lectura del acta de la Sesión Ordinaria de Pleno iniciada el día 15 de diciembre de 2019, continuada el día 27 de enero de 2020 y concluida el día de hoy, 28 del 2020.

SECRETARIA DIP. CRISTINA XOCHIQUETZAL SÁNCHEZ AYALA:

Se consulta a las ciudadanas y ciudadanos legisladores, en votación económica, si se dispensa la lectura de la sesión citada.

Quienes estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie,

Quienes estén en contra.

Quienes se abstengan.

Diputado Presidente, por unanimidad.

PRESIDENTE: Como resultado de la votación, se dispensa la lectura de la sesión citada.

Está a discusión el acta, si algún diputado, diputada, desean hacer usos de la palabra, para hacer alguna aclaración, favor de inscribirse ante la Secretaría.

SECRETARIA DIP. CRISTINA XOCHIQUETZAL SÁNCHEZ AYALA: Diputado Presidente, no hay oradores inscritos.

PRESIDENTE: Someta la Secretaría a consideración de las diputadas y diputados, mediante votación económica, si aprueba el acta citada.

SECRETARIA DIP. DALILA MORALES SANDOVAL: En votación económica, se consulta a los diputados y diputadas si se aprueba el acta en mención.

Quienes estén de acuerdo, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

Quienes estén en contra.

Quienes se abstengan.

Diputado Presidente, el resultado de la votación es el siguiente: a favor por unanimidad.

PRESIDENTE: Como resultado de la votación, se aprueba el acta de la sesión ordinaria de pleno el día 15 de diciembre de 2019, con efectos a la clausura de la presente sesión.

Solicito a los asistentes ponerse de pie con el objeto de hacer la declaratoria de clausura del Primer Periodo Ordinario de Sesiones, correspondiente al Segundo Año de Ejercicio Constitucional.

PRESIDENTE:

‘Siendo las veinte horas con cincuenta y dos minutos del día 28 de enero del año 2020, se declaran formalmente clausurados los trabajos correspondientes al Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos’.

Muchas gracias, pueden tomar asiento.

Hágase del conocimiento de las autoridades federales y estatales así como de los ayuntamientos de la Entidad, de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, la Clausura del Primer Periodo de Sesiones, correspondiente al Segundo Año de ejercicio constitucional.

Solicito a los diputados Marcos Zapotitla Becerro y diputado José Luis Galindo Cortez, ocupen su lugar, integrantes de la Diputación Permanente, ocupen su lugar en esta mesa directiva.

Pido a las diputadas y diputados, así como al público que nos acompaña ponerse de pie para realizar la declaratoria de instalación de la ‘Diputación Permanente’.

Con fundamento en el artículo 38, de la Ley Orgánica del Congreso, me permito habilitar a la diputada Ariadna Becerra Vázquez, para que nos auxilie en las funciones de la Vicepresidencia, de esta diputación permanente:

‘Siendo las veinte horas con cincuenta y cuatro minutos del día 28 de enero del año 2020, se declaran formalmente instalada la Diputación Permanente del Congreso del Estado correspondientes al Primer receso del Segundo Año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos’.

(...)”.

De acuerdo con lo descrito, como se apuntó, el concepto de invalidez es fundado, en virtud de que los ordenamientos impugnados no fueron aprobados observando las formalidades y plazos claramente consignados en la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso del Estado de Morelos; y si bien la inobservancia a esa normativa no afectó el debate parlamentario, ni el producto final, es decir, los ordenamientos cuestionados, también lo es que la existencia de periodos específicos de duración de sesiones ordinarias tiene como objetivo que, en ese espacio de tiempo, el Congreso ejerza sus atribuciones, lo que da validez a los actos jurídicos que realiza y, significan, por tanto, respeto al principio de seguridad jurídica.

En efecto, de acuerdo con la normativa transcrita el Congreso del Estado de Morelos tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero que inicia el uno de septiembre y termina el quince de diciembre, y el segundo que corre del uno de febrero al quince de julio; durante el lapso de tiempo en que no esté ante sesiones ordinarias, el Congreso funcionará con una Diputación Permanente facultada para convocar a sesiones extraordinarias que podrán llevarse a cabo cuando lo exija el interés público; Diputación que además se instalará el día en que se clausure cada uno de los periodos ordinarios.

En el caso, la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Morelos, celebró sesión ordinaria iniciada el quince de diciembre de dos mil diecinueve, continuada el veintisiete de enero de dos mil veinte y concluida el veintiocho de enero siguiente, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de su ejercicio constitucional.

En el día quince, resueltos algunos de los puntos del orden del día, la diputada Alejandra Flores Espinoza solicitó un receso para la sesión, en términos del artículo 85 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos⁷, lo que fue aprobado en votación económica con trece votos a favor y tres en contra, por tanto se aprobó el receso en cuestión con la aclaración de que los legisladores serían convocados oportunamente para la reanudación de la sesión ordinaria de Pleno.

Esto significa que se decretó un receso el día en el que en términos de la Constitución terminaba el primer periodo de sesiones ordinarias, es decir, el quince de diciembre, circunstancia que se traduce en que dicho receso no podía extenderse por días, pues en el caso, la sesión continuó el veintisiete de enero de dos mil veinte, fecha que no forma parte de ninguno de los periodos de sesiones ordinarias y, por lo mismo, no podía celebrarse un acto de esa naturaleza, ya que se llevó a cabo fuera del espacio de tiempo que especifica el artículo 32 de la Constitución local.

Es decir, como se expresa en el concepto de invalidez, el quince de diciembre concluían los trabajos del primer periodo de sesiones ordinarias, supuesto en el cual el Congreso estaba obligado a instalar la Diputación Permanente, situación que no se realizó ese día quince, sino hasta el veintiocho de enero de dos mil veinte. Situación la anterior que confirma que la aprobación de los ordenamientos reclamados tuvo lugar en un periodo ordinario de sesiones que no respetó el plazo preciso de duración que ordena la Constitución de la Entidad, irregularidad que viola la normativa estatal cuya ratio legis es la seguridad y garantía de que la actuación del Congreso Local no sea indefinida.

Además, esa regla de funcionamiento no continuado no se traduce en que el Congreso no pueda ejercer sus atribuciones legislativas, pues para ello se regula a la Diputación Permanente, la que a su vez tiene la facultad para convocar a sesiones extraordinarias, reglas estas que son el instrumento que permitía a la autoridad demandada aprobar los ordenamientos reclamados respetando su propia normativa; esto es, no se desconoce que pueden existir acontecimientos o motivos que impidan a la autoridad legislativa cumplir con sus obligaciones constitucionales en los plazos o periodos concretos que le rigen, para lo cual la solución la prevén sus ordenamientos, que le permiten clausurar el periodo ordinario de sesiones, instalar la Diputación Permanente y ésta a su vez, convocar a sesión extraordinaria del Congreso, actos los anteriores que no se realizaron a pesar de una regulación que claramente lo autoriza.

No se desconoce que pese a esas irregularidades, el Poder Legislativo demandado emitió la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos impugnados, de donde podría pensarse que esos vicios no afectaron el producto legislativo; sin embargo, la existencia de fechas específicas de duración de los periodos ordinarios de sesiones significa que el Congreso debe ejercer sus facultades en esos lapsos temporales, lo que se traduce en la validez de los actos jurídicos que emite; además de que observar estas formalidades tiene como finalidad procurar la debida actuación de dicho Congreso. En otras palabras, desconocer arbitrariamente las fechas de duración de los periodos ordinarios de sesiones, pero sobre todo decidir que este tipo de irregularidades no tiene trascendencia porque no afectó el producto legislativo final, es tanto como vaciar de contenido una normativa cuya finalidad es que las legislaturas no actúen de manera indefinida, lo que es consecuente con la naturaleza de órgano representativo, es decir, se explica porque sus integrantes deben mantener contacto con sus representados, esa es la razón de ser de fechas concretas de duración y de periodos de receso.

Aún más, de la lectura al Acta 065 mencionada, se advierte que no existió motivación alguna para inobservar lo dispuesto en los artículos 32, 34 y 53 de la Constitución del Estado de Morelos, elemento el anterior que equivale a otra violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues de aceptarse, se estarían permitiendo actos arbitrarios o irregulares, cuando el Poder Legislativo, como autoridad, tendría que ser el primero en respetar la normativa que se ha dado.

No es óbice el que se hayan decretado dos recesos con fundamento en el artículo 85 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, ya que el término “receso” equivale a una pausa, a un descanso, empero, éstos no tuvieron una duración razonable porque la sesión continuó cuarenta y tres días después de que se aprobó el primer receso; peor aún, cuando los ordenamientos aplicables al caso no establecen un tiempo de duración máximo para esas pausas, lo que genera un escenario de mayor incertidumbre jurídica y permite a la autoridad legislativa llevar a cabo actos sin limitación alguna, cuando existen plazos concretos que debe observar por razones de seguridad jurídica.

Tampoco se desconoce que los criterios de este Tribunal Pleno relativos a las violaciones de procedimiento legislativo tienen como eje rector el respeto al debate parlamentario, a la participación de todas las fuerzas políticas en un Congreso con el fin de escuchar la pluralidad de ideas que surgen en órganos de esa naturaleza, o que cuando éste no se respeta se debe revisar si la violación trascendió al producto

⁷ “Artículo 85. El Presidente de la Mesa Directiva, por sí o a petición de algún diputado, podrá someter a la consideración del pleno, la declaración de recesos en el curso de una sesión”.

legislativo, es decir, a un ordenamiento. Sin embargo, ese criterio no es aplicable al caso, porque la violación de que se trata es de otra naturaleza, es decir, va ligada a que el Poder Legislativo es un órgano de representación que, por ello, exige que para sus integrantes existan periodos en los que no sesione de manera ordinaria, pues se requiere el contacto con sus representados a fin de atender las demandas de sus electores, esa es la razón de que existan fechas específicas en una constitución para la duración de los llamados periodos ordinarios de sesiones, los cuales de, no respetarse, implica violar los principios de legalidad y seguridad jurídica que rigen todo acto de autoridad y, que en el caso, permiten que en ese lapso de tiempo la labor legislativa sea válida.

Admitir que la realización de este tipo de violaciones no tiene mayor impacto en el debate parlamentario y en su producto final, entendiéndose las leyes, es tanto como ignorar la naturaleza del órgano legislativo y la forma en la que trabaja con sus electores, es tanto como dejar sin sentido los plazos constitucionales concretos de los periodos ordinarios de sesiones.

Se subraya que la existencia de esos plazos en la labor de un Poder Legislativo es la que da validez a los actos jurídicos que éste apruebe, es por ello que este Tribunal Constitucional no puede desconocer las consecuencias de su inobservancia, pero sobre todo, no puede reconocer violaciones como la denunciada bajo el argumento de que no se afectó el debate parlamentario, ni el contenido o la calidad de los ordenamientos jurídicos impugnados.

Aquí cabe insistir en que puede haber circunstancias que impidan a los legisladores concluir su labor en los plazos ordenados en la Constitución, pero de ocurrir esto, la propia normativa prevé la existencia de una Diputación Permanente que es la que tramita asuntos pendientes, pero, sobre todo, es la que puede convocar a la celebración de sesiones extraordinarias por razones de interés público, como en el caso, en que se llegó al día en que debía aprobarse el llamado paquete económico y no se logró ese objetivo en el día específico quince de diciembre, lo que podía solucionarse primero, con la instalación de esa Diputación Permanente, que a su vez convocara a sesión extraordinaria en la que se aprobaran los ordenamientos impugnados.

Son de tal magnitud los vicios advertidos, que la autoridad demandada, Congreso del Estado de Morelos, no formuló mayor argumento respecto del concepto de invalidez segundo que nos ocupa.

Por lo tanto, al ser fundado el argumento hecho valer, ha lugar a declarar la invalidez de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, así como del Decreto número seiscientos sesenta y uno 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 2020, combatidos.

Como resultado de lo anterior, es innecesario emprender el estudio de los restantes conceptos de invalidez, según la jurisprudencia que a continuación se reproduce:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto”.
(Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XIX, junio de 2004, P./J. 37/2004, página 863, registro digital 181398).

SÉPTIMO. Efectos. Al haberse determinado la invalidez de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, así como del Decreto número seiscientos sesenta y uno 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 2020, este Tribunal fija los efectos de la declaratoria en los siguientes términos:

A. No retroactividad.

Conforme al artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸ las declaratorias de invalidez decretadas en una acción de inconstitucionalidad no pueden tener efectos retroactivos salvo en materia penal. Ello implica reconocer que la Ley y el Decreto impugnados en esta sentencia tuvieron plena validez desde el momento de su publicación y hasta el momento en que surta efectos

⁸ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

La declaración de invalidez de las resoluciones a que ese refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

(...).

la declaración de invalidez decretada en esta resolución. Por tanto, su expulsión del orden jurídico no afecta los actos jurídicos, autorizaciones, empréstitos, transferencias, operaciones, convenios, contratos y erogaciones, generados y en proceso de ejecución, ni tampoco a las autorizaciones y obligaciones fiscales que surgieron de esa la Ley y Presupuesto invalidados.

B. Momento en que surtirá efectos.

Por otra parte, con fundamento en los artículos 41, fracción IV, y 45⁹, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria, las declaratorias de invalidez decretadas en esta sentencia surtirán efectos al momento de la notificación de sus puntos resolutive al Poder Legislativo del Estado de Morelos.

C. Reviviscencia.

Finalmente, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria, este Tribunal tiene competencia para fijar en sus sentencias "*todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda*". Así, tomando en cuenta el vacío normativo que se pudiese generar una vez que surtan sus efectos las declaratorias de invalidez objeto de este fallo, se ordena la reviviscencia de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos correspondientes al ejercicio fiscal dos mil diecinueve, hasta en tanto culmina el ejercicio fiscal dos mil veinte.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 y del Decreto seiscientos sesenta y uno 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 del 2020, publicados en el Periódico Oficial de dicha Entidad Federativa el veintinueve de enero de dos mil veinte, conforme a lo sostenido en el considerando penúltimo de esta ejecutoria.

TERCERO. La referida declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, por lo que la expulsión del orden jurídico de la Ley y del Decreto referidos no afectan 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 dichos ordenamientos, en la inteligencia de que surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Morelos, por lo que se ordena la reviviscencia de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Estado, correspondientes al ejercicio fiscal de 2019, tal como se precisa en el considerando último de este fallo.

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

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de la demanda y a la precisión de la litis.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación de la parte promovente. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Franco González Salas votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

⁹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...).

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

(...)"

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia".

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales con algunas razones adicionales, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

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 apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales con algunas razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones y por razones adicionales, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a la violación al procedimiento legislativo porque las normas generales impugnadas debieron aprobarse en una sesión extraordinaria convocada por la diputación permanente, consistente en declarar la invalidez de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020 y del Decreto Seiscientos Sesenta y Uno 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 del 2020, publicados en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de enero de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Franco González Salas y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Franco González Salas anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa vencida por la mayoría en el tema de fondo, Franco González Salas vencido por la mayoría en el tema de fondo y por razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada no tendrá efectos retroactivos, en razón de que no se trata de la materia penal, por lo que no afectará 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 dichos ordenamientos, 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos y 3) ordena la reviviscencia de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Estado, correspondientes al ejercicio fiscal de 2019. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

Firman el señor Ministro Presidente y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

Presidente: Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente: Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- 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 esta fotocopia constante de veinte fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 116/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del veintiséis de noviembre de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2020

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintiséis de noviembre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión de Derechos Humanos de Morelos en contra de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos dicha entidad, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte¹.

La Comisión alegó que el procedimiento legislativo del que derivaron las leyes antes señaladas tuvo vicios de carácter invalidante, pues la sesión en la que se aprobaron se celebró fuera del período ordinario de sesiones, es decir, el veintisiete de enero de dos mil veinte²; sin que de manera preliminar se instalara la diputación permanente ni mediara convocatoria emitida por ésta.

Por mayoría de ocho votos³, el Pleno determinó invalidar las normas impugnadas al considerar que el hecho de que el Congreso local sesionara fuera del período ordinario vulneró los plazos previstos en la legislación local aplicable⁴. En la sentencia se determina que, derivado del carácter de órgano representativo que tiene el poder legislativo, los periodos en los que no sesiona tienen como objeto que las personas legisladoras estén en contacto con la ciudadanía que representan para atender sus demandas, por lo que la inobservancia a dichos plazos lesiona esta finalidad. La ejecutoria enfatizó que la normativa aplicable es clara respecto a que, en caso de que exista la necesidad de sesionar fuera del período ordinario, debe mediar convocatoria emitida por la diputación permanente, la cual se debe instalar al iniciar el período extraordinario, circunstancia que no ocurrió en el caso. De manera adicional, por lo que hace a la inobservancia de la Constitución local, en la página 28 de la sentencia se señala lo siguiente:

¹ La Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, así como del Decreto número seiscientos sesenta y uno 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 2020, ambos instrumentos publicados en el Periódico Oficial de esa Entidad Federativa el veintinueve de enero de dos mil veinte.

² El Congreso del Estado de Morelos tiene cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se inicia el uno de septiembre y termina el quince de diciembre; el segundo empieza el uno de febrero y concluye el quince de julio.

³ Los Ministros Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán, la Ministra Piña Hernández y la suscrita integramos dicha mayoría.

⁴ De conformidad con diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos y del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos. De manera destacada, se transcriben las siguientes:

Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.

Artículo 9. El Congreso del Estado tendrá cada año de ejercicio legislativo, los períodos ordinarios de sesiones que establezca la Constitución Política del Estado.

Durante los recesos del Congreso habrá una diputación permanente.

Los diputados podrán ser convocados para períodos extraordinarios de sesiones, en los términos de la Constitución Política del Estado.

Artículo 41. La Diputación Permanente estará integrada por cinco diputados, que serán los cuatro que conformen la Mesa Directiva del Congreso y, treinta días antes de la clausura del período ordinario correspondiente, el Congreso nombrará, por escrutinio secreto y el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, al diputado que deba formar parte de ella y a tres suplentes, conforme a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y tendrá las atribuciones que le confiere la misma.

Las sesiones de la Diputación Permanente tendrán lugar por lo menos una vez a la semana, exceptuándose en los períodos vacacionales; las sesiones serán convocadas por su Presidente o cuando así se lo solicite la mayoría de los diputados integrantes de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, pudiendo ser públicas o secretas en los términos del Reglamento.

Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

Artículo 39. La Diputación Permanente estará integrada conforme lo establece la Constitución y la Ley; no suspenderá sus trabajos durante los períodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquello que se refiere al asunto para el que se haya convocado al periodo extraordinario respectivo.

Artículo 41. La Diputación Permanente tiene la facultad de convocar a sesiones extraordinarias, por la urgencia, gravedad o conveniencia de los asuntos que las motiven en términos de la Constitución y de la Ley; y se ocupará exclusivamente de los asuntos de la convocatoria respectiva.

Artículo 74. Se entenderá por sesión, a la reunión plenaria de los diputados legalmente convocados, con la asistencia del quórum legal celebrada en el salón de sesiones del recinto legislativo del Congreso o en el lugar así declarado por éste, en los casos previstos en la Constitución, en la Ley y en este Reglamento. El Congreso sesionará por lo menos una vez cada quince días, salvo en aquellos casos determinados por la Conferencia.

Artículo 75. Las sesiones del Congreso tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias, privadas y solemnes.

Artículo 76. Las sesiones ordinarias son todas aquellas celebradas dentro de los períodos de sesiones ordinarias.

Artículo 77. Son extraordinarias; aquellas que se llevan a cabo fuera de los períodos ordinarios de sesiones, convocados por la diputación permanente y se ocupan exclusivamente de los asuntos señalados en la convocatoria respectiva, durarán el tiempo que sea necesario para llegar a las resoluciones de los asuntos agendados.

Si los temas tratados en ellas, no fuesen agotados durante la sesión y deba iniciarse el periodo ordinario de sesiones, las extraordinarias concluirán y corresponderá el tratamiento de los asuntos pendientes a las sesiones del subsecuente periodo ordinario.

Artículo 85. El Presidente de la Mesa Directiva, por sí o a petición de algún diputado, podrá someter a la consideración del pleno, la declaración de recesos en el curso de una sesión.

Artículo 123. Ninguna discusión se podrá suspender, sino por las siguientes causas:

I. Que la Asamblea acuerde dar preferencia a otro asunto de mayor urgencia o gravedad;

II. Por graves desórdenes en el Recinto Legislativo;

III. Por moción suspensiva que presente alguno de los miembros del Congreso y que ésta se apruebe por el Pleno; y

IV. Por falta de quórum debidamente comprobado.

*Aún más, de la lectura al Acta 065 mencionada, se advierte que no existió motivación alguna para inobservar lo dispuesto en los artículos 32, 34 y 53 de la Constitución del Estado de Morelos, **elemento el anterior que equivale a otra violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica**, pues de aceptarse, se estarían permitiendo actos arbitrarios o irregulares, cuando el Poder Legislativo, como autoridad, tendría que ser el primero en respetar la normativa que se ha dado.*

RAZONES DE LA CONCURRENCIA

Si bien compartí el sentido de la ejecutoria, el presente voto concurrente me permite expresar una perspectiva adicional que subyace a esta última violación advertida en la sentencia. En mi opinión, existe un parámetro de índole constitucional, de carácter federal, que fue desatendido por las personas legisladoras que integran el Congreso local, en específico, el previsto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y tales poderes se organizarán conforme con la Constitución de cada estado:

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

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

Considero que dicho mandato convierte a la Constitución del estado de Morelos, aplicable en el caso, en un parámetro para el caso concreto, que debe observarse para dilucidar si, efectivamente, hubo un incumplimiento al parámetro previsto en la Constitución Federal. Como lo expresa la propia sentencia, la Constitución local señala en sus artículos 32, 34 y 53 que, cada año, el Congreso del estado de Morelos tendrá dos períodos de sesiones ordinarias dentro de los que podrá sesionar⁵. Fuera de dichos períodos, esto es, durante los recesos, habrá una diputación permanente, integrada por cinco diputados. Las normas prevén la posibilidad de que se sesione de forma extraordinaria previa convocatoria de la diputación permanente.

En ese contexto hay que ponderar que, como se expuso párrafos atrás, el Congreso del estado Morelos aprobó el paquete fiscal impugnado el veintisiete de enero de dos mil veinte, esto es, fuera del período ordinario de sesiones, el cual terminó el quince de diciembre anterior. Además, la diputación permanente, que por disposición normativa debía estar instalada, no se encontraba funcionando al momento de dicha aprobación.

Lo narrado constituye, a mi parecer, una inobservancia abierta a la Constitución del estado de Morelos que genera, como lo menciona la sentencia, una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, **pero de manera destacada y adicional una vulneración al parámetro previsto en la Constitución Federal**, pues, como se expuso, el poder legislativo del estado de Morelos se organiza, conforme a su propia Constitución, a través de los plazos en los que se debe sesionar y establece las reglas precisas para el caso de que el Congreso local requiera sesionar fuera de éstos, lo cual fue inobservado sin justificación por parte del Poder Legislativo de esa entidad.

⁵ **Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio. El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año [...] Para el caso de que el Congreso dejare de aprobar, en los términos de esta Constitución, las Leyes de Ingresos del Estado o de los Municipios, así como el Presupuesto de Egresos del Estado, continuarán rigiendo las Leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobados para el ejercicio fiscal del año anterior, hasta en tanto éstos se aprueben [...].

Artículo 34. Fuera de los períodos ordinarios de sesiones, el Congreso podrá celebrar sesiones extraordinarias, cuando para el efecto fuere convocado por la Diputación Permanente por sí o a solicitud del Ejecutivo del Estado; pero en tales casos sólo se ocupará de los asuntos que se expresen en la convocatoria respectiva.

Artículo 53. Durante los recesos del Congreso, habrá una diputación permanente integrada por cinco diputados, que serán los cuatro que conformen la mesa directiva del Congreso de ese período, más un diputado designado por el pleno, por lo menos treinta días antes de la clausura del período ordinario correspondiente; se instalará el mismo día de la clausura durará el tiempo de receso aun cuando haya sesiones extraordinarias. En la misma sesión en la que se designe al quinto diputado que se integrará a la diputación permanente, se designarán a 3 suplentes.

Así, a diferencia de otros asuntos en los que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado violaciones al procedimiento legislativo, considero que en el presente el problema medular no se centra en si existió un adecuado debate parlamentario o si este se vio afectado a partir de violaciones a normativa interna, sino en la flagrante inobservancia al mandato previsto en la Constitución local por parte del legislador y que se traduce, a su vez, en una violación al artículo 116 de la Constitución Federal.

El asunto que en esta ocasión nos ocupa no es de aquellos que se resuelve ponderando las premisas de la democracia liberal representativa, a través de calibrar si las violaciones legislativas aducidas son de tal magnitud que afectan la equidad de la deliberación parlamentaria, o si son de aquellas que, si bien existieron, no tienen un impacto significativo en ese debate así que conviene mejor superarlas bajo el principio de economía procesal (pues se repondría innecesariamente el procedimiento ya que se arribaría al mismo resultado)⁶. No, en esta ocasión la cuestión es diversa, y si bien incide en la narrativa democrática y su deliberación, más bien entraña una trasgresión al artículo 116 de la Constitución Federal porque contiene violaciones que no son sólo a leyes orgánicas o procedimentales locales, sino a la Constitución local, la cual tiene una calidad especial de acuerdo con el artículo 116 mencionado.

Si uno de los poderes locales de una entidad actúa en abierta trasgresión a su Constitución local, está infringiendo el artículo 116 ya mencionado, que claramente dispone: “*Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos*”⁷. Se trata de un **principio de orden político instruido textualmente desde nuestra máxima norma fundamental**.

Una actuación legislativa como la que se nos presentó en el caso concreto implicaría convalidar que el poder de un Estado no se organice conforme a su Constitución local, lo cual contraría el mandato del referido precepto, y generaría, además, **un efecto perverso** de que pudiera interpretarse que no importa qué ordenen las constituciones: es posible y viable desobedecerlas y considerar subsanado el daño toda vez que existió deliberación parlamentaria.

Por estas razones, considero que, al existir trasgresiones a una constitución local por parte de un poder de una entidad federativa, este caso es distinto al supuesto donde las violaciones procesales provienen de leyes de inferior jerarquía, y que por lo tanto permiten ponderar si las violaciones ameritan anular un proceso deliberativo o si son subsanables en aras de la economía procesal en materia legislativa.

Las reflexiones anteriores, concurrentes, son las que me llevaron a votar a favor de la propuesta, pues consideré que la inobservancia del Poder Legislativo del estado de Morelos a su propia organización interna, de conformidad con lo que mandata su Constitución local, es una desatención a la regularidad impuesta directamente por el artículo 116 de la Constitución Federal, una violación tan grave que tiene como efecto la invalidez del procedimiento legislativo.

Ministra, **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **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 esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 116/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁶ “FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO”. Instancia: Pleno, Novena Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: P. XLIX/2008, Tipo: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Junio de 2008, página 709, Registro digital: 169493.

⁷ El precepto agrega después una serie de principios básicos a seguir, pero además de anotarlos después de una coma, no establece que solamente esas reglas no podrán franquearse, al contrario, es expreso de que los poderes de los Estado se organizarán acorde a sus constituciones.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LOS AUTOS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2020, RESUELTA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL VEINTISÉIS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE

En sesión del **veintiséis de noviembre de dos mil veinte**, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 116/2020, mediante la cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos controvertió la aprobación del paquete económico que realizó el Congreso del Estado de Morelos para el ejercicio dos mil veinte. La decisión alcanzada —misma que compartí en cuanto al pronunciamiento de fondo— declaró fundado el segundo concepto de invalidez en el que la Comisión accionante argumentó violación al procedimiento legislativo que culminó en la aprobación del paquete económico para el Estado de Morelos.

Dicha violación consistió en haber celebrado la sesión respectiva en una fecha que se encuentra fuera del periodo ordinario de sesiones. Esto es, al haber concluido el primer periodo ordinario el día quince de diciembre de dos mil diecinueve, sin que se aprobara el paquete económico para dos mil veinte, resultaba inviable que el Congreso estatal sesionara y aprobara la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la entidad durante el periodo extraordinario, conforme a la Constitución local, el órgano competente era la Diputación Permanente.

Es así que el Tribunal Pleno consideró que el actuar del Congreso estatal constituía una violación grave, ya que el Congreso de Morelos cumplió con sus obligaciones constitucionales fuera de los plazos o periodos que lo rigen. Hasta aquí, mi postura coincide —en cuanto al sentido— con la decisión que se adoptó en la sesión de veintiséis de noviembre de dos mil veinte. En lo concerniente a las razones de fondo que se expresan en el fallo, las comparto, aunque con ciertos matices.

En principio, debo aclarar que mi postura sobre la procedencia de la acción en este asunto es que sí resulta procedente, pues del análisis a la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos impugnados desprendo que sí tienen el carácter de norma general, sin embargo, considero que no en todos los casos debe darse por asentada tal cuestión, pues ello depende del análisis que se haga caso por caso.

En cuanto al fondo, dado que se pretendía aprobar el paquete económico del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal dos mil veinte fuera del periodo ordinario de sesiones, debió cumplirse de manera estricta con las reglas de procedimiento que la legislación local establece. Para ello, era condición indispensable que la Comisión Permanente convocara a un periodo extraordinario de sesiones y no simplemente justificar su actuación en que se estaba reanudando un receso, más aún cuando la duración del “receso” fue superior a treinta días.

Dicha actuación, además de ser contraria a la legislación local, no se trata de una violación meramente formal. La falta de adecuación a las reglas previstas en la Constitución local claramente incide en los principios de democracia deliberativa. Las reglas que regulan los periodos y la forma en que se desempeña el trabajo legislativo en los periodos extraordinarios lo que en realidad buscan es proteger la genuina participación de todos los grupos parlamentarios, incluyendo la posibilidad de acudir a los periodos extraordinarios debidamente convocados. En este sentido, haber reanudado una sesión ordinaria que se finalizó en un periodo sin cumplir con las reglas relativas a los periodos extraordinarios ocasionó una desazón legislativa que impidió a las minorías que se materializaran los efectos de las reglas del procedimiento de protección a los grupos parlamentarios fuera de los periodos ordinarios.

Por ende, si el Congreso era un órgano incompetente para sesionar fuera del periodo ordinario que culminó el quince de diciembre de dos mil diecinueve; **sin haberse cumplido las reglas del procedimiento legislativo a fin de convocar a un periodo extraordinario**, de manera incongruente se determinó en el fallo que: *“...la ley y el decreto impugnados en esta sentencia tuvieron plena validez desde el momento de su publicación y hasta el momento en que surta efectos la declaración de invalidez decretada en esta resolución.”*

Esto es, se da validez a un acto emitido por un órgano legislativo que actuó fuera de los plazos y términos que la Constitución establece. Un órgano que actúa en un momento en que legalmente no tiene facultades, no puede emitir actos y menos aún que éstos sean considerados válidos en Sede Constitucional.

A fin de evidenciar la incongruencia de la decisión jurisdiccional, resulta importante realizar la siguiente cita:

Páginas 29 y 30.

“Se subraya que la existencia de esos plazos en la labor de un Poder Legislativo es la que da validez a los actos jurídicos que éste apruebe, es por ello que este Tribunal Constitucional no puede desconocer las consecuencias de su inobservancia, pero sobre todo, no puede reconocer violaciones como la denunciada bajo el argumento de que no se afectó el debate parlamentario, ni el contenido o la calidad de los ordenamientos jurídicos impugnados.

Aquí cabe insistir en que puede haber circunstancias que impidan a los legisladores concluir su labor en los plazos ordenados en la Constitución, pero de ocurrir esto, la propia normativa prevé la existencia de una Diputación Permanente que es la que tramita asuntos pendientes, pero, sobre todo, es la que puede convocar a la celebración de sesiones extraordinarias por razones de interés público, como en el caso en que se llegó al día en que debía aprobarse el llamado paquete económico y no se logró ese objetivo en el día específico quince de diciembre, lo que podía solucionarse primero, con la instalación de esa Diputación Permanente, que a su vez convocara a sesión extraordinaria en la que se aprobaran los ordenamientos impugnados.”

Si la razón de fondo fue la incompetencia del Congreso estatal, los actos emitidos por dicho órgano en periodo extraordinario jurídicamente son inexistentes; por ello, no coincido con el criterio mayoritario de dar validez temporal tanto a la Ley de Ingresos como al Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos.

Una sentencia no tiene el alcance ni puede tener por efecto dotar de competencia a un órgano cuya incompetencia fue previamente declarada. El Tribunal Pleno, a través de los efectos aprobados, convalidó los actos emitidos por el Congreso estatal a pesar de que dicho órgano soslayó las reglas y procedimientos que rigen su actuación y que claramente están contenidas en la legislación local.

Durante el receso de los períodos ordinarios de sesiones la representación de dicho cuerpo legislativo corresponde a la Diputación Permanente, por consiguiente, bajo este esquema de competencias constitucionales la discusión y aprobación del paquete económico para el ejercicio dos mil veinte se llevó a cabo por un órgano que carecía de competencia, cuestión que no puede ser subsanada por un fallo jurisdiccional.

Conforme a lo expresado, **tampoco comparto** el hecho de que se haya ordenado la reviviscencia de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos para el ejercicio dos mil diecinueve. Dichos actos nunca perdieron vigencia. De acuerdo a lo previsto en el artículo 32 de la Constitución de la citada entidad: *“La falta de presentación oportuna, en los términos que establece ésta Constitución, de la iniciativa de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Estado y de las iniciativas de Leyes de Ingresos de los Municipios, dará como consecuencia que los ordenamientos en vigor para el ejercicio fiscal en curso continúen vigentes para el ejercicio fiscal siguiente...”*.

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 esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la sentencia de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 116/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2020

En sesión de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 116/2020 promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, declaró la invalidez de la Ley de Ingresos, así como del Presupuesto de Egresos, ambos de dicha entidad federativa para el ejercicio fiscal de 2020, publicados en el Periódico Oficial local el veintinueve de enero de dos mil veinte.

En la referida sesión me manifesté por la improcedencia de este medio de control y su consecuente sobreseimiento; por la falta de legitimación de la Comisión local accionante para promover su demanda, así como en el estudio de fondo propuesto en cuanto a declarar fundadas las alegadas violaciones al proceso legislativo que culminó en la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2020.

Con motivo de lo anterior, formulo el presente voto particular con objeto de precisar las razones que me llevan a discrepar con lo resuelto en este asunto.

I. La acción de inconstitucionalidad planteada resultaba improcedente y, por ende, debió sobreseerse.

El fallo aprobado, a partir del considerando quinto relativo a la precisión de la litis, conceptualiza como “paquete económico” a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2020, tomando como sustento que en el concepto de invalidez segundo la accionante formula violaciones al procedimiento legislativo, siendo que, para ello, la propia ejecutoria reconoce expresamente que los conceptos de invalidez primero y tercero únicamente controvierten el referido Presupuesto, sin que en la demanda se desprenda argumentación alguna dirigida a evidenciar la inconstitucionalidad de la Ley de Ingresos local.

Esa concepción y estudio metodológico no la comparto.

En primer término, resulta claro que la Comisión accionante en ningún momento adujo violaciones formales al proceso legislativo del cual derivó la Ley de Ingresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2020, porque su argumento total consistió, acorde con su primer concepto de invalidez, en una afectación a su autonomía presupuestal, que a su parecer derivó, precisamente, en que el Poder Legislativo local omitió examinar, discutir y votar el proyecto de presupuesto de egresos que presentó dicha Comisión para su integración al Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado que fue impugnado, acorde con el artículo 16, fracción IX de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, relacionado con el diverso 42, fracción VI, de la Constitución Política de la entidad federativa.

Por otro lado, tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2020, llevaron su propio procedimiento legislativo, tan es así, que de la revisión de las constancias relativas al desarrollo de los trabajos de los legisladores morelenses se desprende claramente que la citada Ley se discutió y aprobó, en primer lugar, por veinte votos a favor y cero en contra y, posteriormente, una vez aprobada la referida Ley de Ingresos, se llevó a cabo la discusión, de manera individual, del Presupuesto de Egresos impugnado, el cual fue aprobado por la misma votación.

Así, me resulta claro que **tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos analizado, constituyen ordenamientos independientes y distintos para su análisis constitucional**, de manera que, si bien guardan conexión desde un punto de vista económico, a nivel jurídico los posibles vicios de uno no pueden trascender al otro.

Al respecto, el Tribunal Pleno ha sustentado que cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, acorde con el criterio contenido en **la tesis P. XLIX/2008¹**, de rubro: **“FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.”**

Así, el considerar que la vinculación económica de una Ley de Ingresos y de un Presupuesto de Egresos de una determinada entidad federativa, conllevan a que los vicios del procedimiento de un instrumento jurídico se extiendan al otro, a mi parecer, **redunda en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria**

¹ De rubro y texto: **“FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.** Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.” (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, registro 169493).

expresada en el seno del órgano legislativo que lleva a cabo las discusiones para la aprobación de cada uno de esos ordenamientos de manera particular, lo cual me lleva a concluir que no es posible extender los posibles vicios que se aleguen en contra de uno, para invalidar el otro.

Lo anterior se refuerza por el hecho de que, como ya lo mencioné, en la demanda de la Comisión accionante no existen conceptos de invalidez en contra de la Ley de Ingresos por vicios propios, de manera que **debió sobreeserse en la acción por ausencia de alegaciones en contra de dicho ordenamiento.**

Ahora, **por lo que respecta al Presupuesto de Egresos impugnado, también considero que debió ser improcedente la acción, pero por cesación de sus efectos**, teniendo en cuenta lo establecido en el párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos², de acuerdo al cual, como regla general, el Congreso local, **a más tardar el 1º de octubre de cada año** recibirá, para su examen, discusión y aprobación la iniciativa del Presupuesto de Egresos del Gobierno de la entidad para el ejercicio fiscal siguiente, por lo que si el presente asunto fue sesionado ante el Tribunal Pleno con posterioridad a esa fecha (los días veinticuatro y veinticinco de noviembre de dos mil veinte), los proyectos del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2021 ya se encontraban elaborados por parte de las autoridades ejecutoras de gasto estatal, con base en los resultados de la gestión de recursos que fueron ejercidos durante el año 2020, y presentados ante el Congreso local, acorde con lo ordenado por la Constitución Política de la entidad; por lo que, a mi parecer, desde el 1º de octubre del año habían cesado los efectos del Presupuesto de Egresos impugnado, constituyendo esa fecha el límite para presentar ante la citada autoridad legislativa los proyectos de presupuesto correspondientes al siguiente período ordinario.

Por tanto, para mí, no podría surtir efectos la sentencia dictada, en la medida en que los ejecutores del gasto estatal, cumpliendo con los mandatos constitucionales aludidos, habían programado sus gastos para el siguiente ejercicio, el cual no puede verse afectado por los efectos de lo determinado en una ejecutoria posterior a esa fecha.

II. Falta de legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El considerando tercero de la sentencia emitida en este asunto fue aprobado por la mayoría de los Ministros en el sentido de que la Comisión local accionante se encontraba legitimada para promover la acción de inconstitucionalidad para impugnar el Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2020, en la parte en que se le provee de los recursos económicos que le fueron asignados para ese año.

Yo me manifesté en contra de este aspecto, en la medida en que, como lo hice notar, el argumento en que se sustenta la demanda de la promovente en este aspecto, consistió en la afectación de su autonomía presupuestal y no en violaciones a derechos humanos.

Ese ha sido mi criterio, incluso he formulado voto particular en la diversa acción de inconstitucionalidad 20/2017, donde, de manera similar, sustenté la falta de legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos para impugnar leyes estatales que no estén directamente relacionadas con la vulneración de los derechos humanos.

En este punto, me parece relevante tener en cuenta que, dentro las diferencias que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, acorde con la **jurisprudencia P.J. 71/2000**³, destacan tres aspectos que son de relevancia para mencionar:

² **“Artículo 32.- (...)**

(REFORMADO, P.O. 11 DE JULIO DE 2018)

El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los Presidentes Municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del Ejercicio Fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el Ejercicio Fiscal inmediato anterior de cada ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos.”

³ De rubro y texto: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.** Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede

a) En la controversia constitucional se garantiza el principio de división de poderes, se plantea una invasión de la competencia constitucional por parte de otro órgano o poder del Estado; en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una posible contradicción entre la norma impugnada y la Constitución Federal;

b) La controversia constitucional sólo puede ser planteada por un órgano legitimado expresamente en la fracción I del artículo 105 de la Ley Fundamental; a diferencia de la acción de inconstitucionalidad cuyos entes legitimados se encuentran establecidos en la fracción II de ese mismo numeral, los cuales, atendiendo a la propia naturaleza de este último medio de control, se habilitan para denunciar la posible contradicción constitucional, entre otros, a minorías parlamentarias de los órganos legislativos, tanto federales como locales, a partidos políticos cumpliendo con los requisitos que el texto constitucional establece, así como a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos de protección equivalentes de las entidades federativas, cumpliendo, asimismo, con los requisitos constitucionales para hacer procedente la acción, en concreto, y acorde con el inciso g) del referido artículo 105 constitucional, en contra de leyes federales o locales, según sea el caso, **“que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte”**; y

c) En la controversia constitucional, el demandante plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que este Máximo Tribunal realice un análisis en abstracto de la constitucionalidad de la norma general.

Partiendo de estas ideas básicas que distinguen a las controversias constitucionales de las acciones de inconstitucionalidad, considero que, en la acción analizada, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos carecía de legitimación para impugnar el Presupuesto de Egresos de esa entidad federativa para el ejercicio fiscal 2020, bajo el argumento toral de una alegada afectación a su autonomía presupuestal, siendo que la facultad que depositó en estos organismos el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General, sólo les permite impugnar normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en ese Magno Ordenamiento y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Tal facultad para promover acciones de inconstitucionalidad por parte de las Comisiones de Derechos Humanos no alcanza a brindarles la posibilidad de defender sus propios intereses patrimoniales o presupuestarios, como aconteció en el caso, en que la pretensión toral de la accionante consistió en invalidar la disposición a través de la cual se le administraron fondos por un monto de \$15,803,000.00 (quince millones ochocientos tres mil pesos 00/100 M.N.), en lugar de los \$52,000,000 (cincuenta y dos millones de pesos 00/100 M.N.)—en números redondos— que le solicitó al Poder Legislativo para llevar a cabo sus funciones.

Lo anterior lo considero así, aún bajo el argumento de que tal circunstancia pueda afectar la función a la cual están llamados dichos organismos, que es la defensa de los derechos humanos, pues lo cierto es que ello se constriñe, en definitiva, a un análisis concreto de una posible afectación a sus facultades constitucionales, lo cual no es propio del análisis que distingue a las acciones de inconstitucionalidad.

Como ya lo destacué, conforme a la definición jurisprudencial, las acciones de inconstitucionalidad implican un control abstracto del contenido de las normas generales, mediante el cual esta Suprema Corte de Justicia determina si una norma es o no contraria al texto de la Constitución General, con independencia de que la decisión final beneficie o no al accionante y, en cambio, la vía de controversia constitucional—lo que el demandante plantea— es la existencia de un agravio en su perjuicio, que es precisamente lo que en este punto propuso la Comisión accionante en este asunto, al pretender la invalidez del Presupuesto estatal en la parte que prevé los recursos que le fueron asignados, al considerar insuficiencia para cumplir sus funciones.

En la medida en que la Comisión estatal alegó una supuesta lesión a sus intereses patrimoniales, que derivan en una vulneración al ejercicio de sus facultades y, al final, a su competencia, **me resulta claro que carece de legitimación para plantear una demanda de acción de inconstitucionalidad con esos fines**, para impugnar, por una parte, la totalidad de la Ley de Ingresos del Estado, que sea por dicho, en su demanda no formuló argumentos en su contra por vicios propios, y por otro, la totalidad del Presupuesto de Egresos de la propia entidad federativa para el año 2020.

Teniendo en cuenta lo anterior, es que me manifesté únicamente por entrar al estudio de la constitucionalidad del artículo Sexto Transitorio del Presupuesto de Egresos impugnado, en la medida en que, ahí sí, la accionante en su demanda formuló conceptos de invalidez relacionados con la impugnación a derechos humanos, en concreto, vicios del régimen pensionario de los jubilados del Estado de Morelos, lo cual encuentra autorización expresa en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, de manera que el estudio de fondo debió concentrarse, para mí, en este único aspecto.

plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.” (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 965, registro 191381).

Como ya lo he hecho notar, incluso en el voto particular que formulé en la diversa acción 20/2017, la incorporación del inciso g), a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, y sus posteriores reformas, en ningún momento consistieron en otorgar una legitimación amplísima a las Comisiones Nacional y estatales de derechos humanos, para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de cualquier ley o tratado internacional, sin importar su contenido, sino para que, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, pudieran cuestionar de forma abstracta la constitucionalidad de disposiciones de carácter general que fueran directamente violatorias de los derechos humanos.

Lo anterior se desprende del Dictamen de la Cámara de Diputados referente a la reforma constitucional que finalmente fue publicada el catorce de septiembre de dos mil seis⁴, del cual se desprende claramente que la intención del Poder Reformador de la Constitución, en ningún momento fue otorgar una amplia legitimación a las Comisiones de Derechos Humanos para cuestionar de forma abstracta, cualquier norma general mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, sino tan solo de aquellas que resultaran violatorias de los derechos humanos previstos en la Constitución, así como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Por estas razones, es que considero que la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Morelos carecía de legitimación para promover la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad, en contra de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos local para el ejercicio fiscal 2020, bajo el argumento de una afectación a su autonomía presupuestaria, siendo que únicamente eran admisibles las alegadas violaciones a derechos humanos que hacía valer en favor de los pensionados de esa entidad federativa.

III. Violación al procedimiento legislativo porque las normas generales impugnadas debieron aprobarse en una sesión extraordinaria convocada por la Diputación Permanente.

En el considerando sexto de la ejecutoria finalmente aprobada por el Tribunal Pleno en este asunto, se declaró fundado el segundo concepto de invalidez de la Comisión accionante donde argumentó que la sesión de 27 de enero de 2020, en que se discutió y aprobó tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos impugnado, violó los artículos 32, primer párrafo, 34 y 56, fracción V de la Constitución local; 9 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos; 41, 75, 76 y 77 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, porque, a su parecer, dicha fecha se encontraba fuera del período ordinario de sesiones del órgano legislativo local, siendo necesaria una convocatoria expresa de la Diputación Permanente en la que llamara a un período extraordinario y se aprobaran dichos ordenamientos.

Atendiendo al marco que rige al proceso legislativo analizado y a las constancias de los autos del asunto que motiva este voto, observo lo siguiente:

- 1) El Congreso de Morelos tiene dos periodos ordinarios: del 1º de septiembre al 15 de diciembre y del 1º de febrero al 15 de julio;
- 2) Dicha autoridad legislativa a más tardar el 1º de octubre recibe las iniciativas de Presupuesto de Egresos y de las Leyes de Ingresos (estatal y municipales) con la obligación de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre;
- 3) Conforme el Acta 065, la sesión ordinaria del Congreso local inició el 15 de diciembre de 2019, día en el que se decretó un receso aprobado por 13 votos a favor y 3 en contra, **receso que tuvo por efecto prorrogar la sesión**;
- 4) Transcurridos 43 días, el 27 de enero de 2020 se reanudó la sesión y se aprobó el paquete económico, para decretar otro receso **y prorrogar la sesión** para continuarla al día siguiente;

⁴ En el Dictamen en comento, se dijo expresamente lo que se transcribe a continuación:

"La Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue creada en México mediante el decreto que adicionó al artículo 102 de la Constitución, el apartado B, con fecha 27 de enero de 1992, la Comisión como objetivo logra que los actos de poder se ajusten a su cauce legal, sin menoscabo de las garantías individuales. De la misma manera busca prevenir los desvíos y propiciar que los abusos sean castigados, dándoles la certeza a los gobernados de que cuentan con una instancia totalmente confiable a la que pueden acudir en defensa de sus derechos humanos.

Acorde a su finalidad de velar por el respeto de los derechos humanos, tiene a su cargo diversas funciones tales como impulsar la observancia de los derechos humanos en el país, la elaboración de programas preventivos en materia de derechos humanos, recepción de quejas por presuntas violaciones a los mismos, la investigación de posibles violaciones a los derechos humanos, la formulación de recomendaciones, así como proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

Por lo anteriormente expuesto esta dictaminadora estima necesario que le sea reconocido a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la legitimación para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad cuando leyes o tratados contravengan las garantías individuales, dentro del ámbito de su competencia, pues en atención a su desempeño práctico, ha sabido ganarse el respeto y el reconocimiento de la mayoría de los sectores de la sociedad mexicana.

Es menester precisar que al dotar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad se logra la tutela de las normas constitucionales como una forma más eficaz para dar vigencia y consolidar el Estado de Derecho, por tanto se considera pertinente que la Comisión tenga la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad que considere necesarias para que esta última determine si una ley es violatoria de las garantías individuales, y en consecuencia, el defensor del pueblo esté cumpliendo cabalmente y con todas herramientas posibles, la función que su misma denominación hace explícita, la de preservar las garantías individuales.

De igual forma es importante dotar a los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas de la facultad para ejercer dentro de su esfera de competencia, las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes emitidas por las legislaturas locales tratándose de los estados y en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; ya que con ello se permitirá que otorgar mayor certeza jurídica a dichas instituciones."

5) El 28 de enero de 2020 concluyó la sesión, fecha en la cual se declaró clausurado Primer Periodo Ordinario de Sesiones, del Segundo año de Ejercicio; y

6) El 29 de enero de 2020 se publicaron la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos, para ese año fiscal.

Atendiendo a ello y a las circunstancias particulares del caso, **yo no comparto la declaración de invalidez del proceso legislativo impugnado**, toda vez que, como lo precisé, los argumentos que formula la Comisión accionante no se vinculan con una afectación directa a derechos humanos.

Si bien existen casos en los cuales las Comisiones de Derechos Humanos alegan una violación formal al proceso legislativo y este Tribunal Constitucional ha declarado fundados los argumentos, ello ha sido en los casos en que se alega la falta de consulta a pueblos indígenas o comunidades afromexicanas, o incluso, a personas con alguna discapacidad, acorde con lo establecido en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, casos en los cuales resulta evidente que el argumento de inconstitucionalidad va dirigido a garantizar los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución General como en los tratados internacionales en la materia.

En efecto, desde lo resuelto en la **controversia constitucional 32/2012**⁵, ha sido criterio del Tribunal Pleno que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan una determinada entidad federativa, las legislaturas locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

En esa línea de pensamiento, este Alto Tribunal, en acciones de inconstitucionalidad, ha declarado la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas abiertamente pretendían garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.⁶

Por su parte, en relación con el derecho a la consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**⁷ este Máximo Tribunal determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapacidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo, cuya exigibilidad se actualiza cuando las leyes incidan en los intereses y/o derechos de esos grupos.

⁵ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil trece, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un municipio indígena, y Presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

⁶ Existen diversos ejemplos, basta mencionar lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**, falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del municipio indígena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Asimismo, la diversa **acción 81/2018**, fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

⁷ Fallada en sesión de 18 de febrero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI –únicamente en la porción normativa que señala: "al igual que de los certificados de habilitación de su condición"-, 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: "los certificados de habilitación"-, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humano de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.

En dicho asunto, se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil, y más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

Así, de manera similar al derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, este Tribunal Constitucional ha declarado la invalidez de normas generales impugnadas por Comisiones de Derechos Humanos, precisamente, por falta de consulta a las personas con discapacidad.⁸

El caso analizado en este asunto es distinto a los precedentes a que he hecho referencia, en la medida en que en esta acción las violaciones al proceso legislativo que hace valer la Comisión local accionante tienen que ver con: **1) los plazos para aprobar el Presupuesto de Egresos estatal; 2) las reglas que rigen los períodos tanto ordinarios como extraordinarios de sesiones del Congreso local; y 3) la desatención de dicho órgano legislativo a su propuesta de presupuesto de recursos para el año 2020, cuestiones por mucho alejadas a violaciones a derechos humanos dentro del proceso legislativo, sino que tienen que ver con un beneficio propio en su competencia, al final, su autonomía presupuestaria.**

Así, en la medida en que fueron impugnadas las reglas que rigen la operación y desarrollo de los trabajos legislativos para la aprobación del presupuesto propio de la Comisión accionante, es que no comparto que pueda invalidarse el proceso legislativo, pues ello no se encuentra relacionado con la protección de los derechos humanos de las personas, sin que resulte válido argumentar que, derivado de la asignación de recursos, ello pueda implicar una afectación a la función protectora que le corresponde, pues ello atañe a una cuestión de hecho que ni siquiera es demostrable en la vía de la acción de inconstitucionalidad, debido a que, como lo precisé, constituye un control abstracto de la regularidad constitucional de normas generales, siendo que, al final, el argumento hecho valer viene relacionado con la competencia del órgano promovente.

Por otra parte, para mí, **nada impide que una sesión ordinaria se extienda más allá de la fecha de su inicio, inclusive, cuando ya concluyó la fecha del periodo ordinario, ya que los legisladores están en plena libertad de convocar a un periodo extraordinario, o bien, decretar la continuidad de una sesión que comenzó durante el periodo ordinario.**

En la **tesis P. L/2008⁹**, el Tribunal Pleno sustentó que, **al evaluar la legalidad del proceso legislativo se debe tener en cuenta que difícilmente éste es único e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios**, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia; la búsqueda o falta de consensos entre los partidos; y el tiempo para lograr acuerdos que permitan lograr votaciones calificadas; así como una serie de circunstancias que se presentan habitualmente, por lo que la evaluación del cumplimiento de las correspondientes reglas debe hacerse atendiendo las particularidades de cada caso concreto.

⁸ En esos casos se encuentra la **acción de Inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**, fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebollo, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. En este asunto, el Pleno señaló los elementos mínimos que debe cumplir la obligación de consulta a las personas con discapacidad acorde a lo establecido en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁹ De texto: **“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.** Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención.” (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, registro 169437).

Atendiendo a ello, en el caso, es un hecho público y notorio del que dan cuenta diversas notas informativas de medios de comunicación, que el 15 de diciembre de 2019, fecha en la que concluía el periodo ordinario respectivo, existieron protestas en el Congreso de Morelos de la mayoría de los Presidentes Municipales de esa entidad federativa en relación con aspectos presupuestales, situación que dio pauta para que el Presidente de la Mesa Directiva suspendiera la sesión y decretara un **“receso”, el cual finalmente tuvo por efecto la prórroga de la sesión**, lo cual se encuentra autorizado en el artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos¹⁰, que establece, dentro de las atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva: **“Citar a sesiones del pleno, decretar su apertura y clausura o en su caso prorrogarlas o suspenderlas de acuerdo al Reglamento;”**.

Lo anterior es así, máxime que, durante la sesión cuestionada, se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, aunado a que el procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación señaladas en la Ley; en otras palabras, **no hubo irregularidades que impactaran en la calidad democrática de la decisión final del órgano legislativo**, de manera que no existieron, a mi parecer, violaciones con un verdadero potencial invalidante conforme a la jurisprudencia P.J. 94/2001¹¹, de rubro: **“VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA”** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XIV, agosto de 2001, página 438 y registro: 188907).

Finalmente, hago notar que para el ejercicio fiscal 2019, el Congreso de Morelos le otorgó a la Comisión promovente exactamente la misma cantidad que para el año 2020, por lo que tampoco de ello se desprende alguna afectación respecto de lo que se le asignó en el periodo inmediato anterior. En efecto, en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2019, se advierte una asignación a la Comisión de Derechos Humanos por un monto de \$15,803,000.00 (quince millones ochocientos tres mil pesos 00/100 M.N.), cantidad que fue asignada para el ejercicio fiscal 2020, como se muestra a continuación¹²:

El monto asignado a los Organismos Públicos Autónomos es de \$1,531,683,000.00 (MIL QUINIENTOS TREINTA Y UN MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL PESOS 00/100 M.N.), de acuerdo con la siguiente distribución:

Organismos Públicos Autónomos				
Concepto	Total	Estatat	Ramo 33	Convenios Federales
Instituto Moreense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC)	132,821	132,821		
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos	15,803	15,803		
Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM)	623,825	623,825		
Fiscalía General del Estado (FGE)	734,058	734,058		
Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos	16,503	16,503		
Colegio de Morelos	8,673	8,673		
Total	1,531,683	1,531,683	-	-

¹⁰ **“Artículo 36.-** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva: (...)

II. Citar a sesiones del pleno, decretar su apertura y clausura o en su caso **prorrogarlas** o suspenderlas de acuerdo al Reglamento;”

¹¹ **“VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.** Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.” (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIV, agosto de 2001, página 438, registro 188907).

¹² Acorde con la página 9 del Decreto número 66, 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 2019, publicado en el periódico oficial “Tierra y Libertad” del Gobierno de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil diecinueve. Consultable en el siguiente vínculo: https://www.periodicooficial.morelos.gob.mx/periodicos/2019/5687_2A.pdf

Así, se evidencia que, en el año 2019, el Congreso de Morelos otorgó a la Comisión accionante exactamente la misma cantidad que para el ejercicio 2020, de manera que no existió disminución respecto de lo que se le asignó en el período inmediato anterior.

De esta forma, es evidente que los efectos del fallo al declarar la invalidez del Presupuesto de Egresos local para el ejercicio fiscal 2020 y la consecuente reviviscencia de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos correspondientes al ejercicio fiscal 2019, en nada benefició a los intereses planteados por la Comisión accionante en su demanda, pues recibirá el mismo monto presupuestado en los dos años.

Asimismo, si bien el Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de “paquetes económicos” locales, esto es, de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de entidades federativas, como es el caso de la **acción de inconstitucionalidad 12/2018**¹³, resuelta en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, quiero resaltar, primero, que en esa fecha yo no formaba parte de la integración del Tribunal Pleno y, segundo, dicha acción fue promovida por diez diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Zacatecas, los cuales representaban el treinta y tres por ciento de un total de treinta integrantes del órgano legislativo durante el período constitucional del año dos mil dieciséis al dos mil dieciocho acorde con el artículo 51 de la Constitución de Zacatecas, tal y como quedó asentado en dicho fallo, siendo que ello cumple el requisito establecido en el artículo 105, fracción II, inciso d) de la Constitución Federal¹⁴, de manera que ese caso, como diversos precedentes similares, resulta totalmente distinto al que fuera analizado en esta acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, conforme a lo que he expresado en este voto particular.

ATENTAMENTE

Ministra, **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **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 esta fotocopia constante de quince fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 116/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

¹³ Por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán separándose de algunas consideraciones y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto 272, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el veinte de diciembre de dos mil diecisiete, mediante el cual se promulgó y publicó la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas para el Ejercicio Fiscal 2018, del Decreto 274, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el veinte de diciembre de dos mil diecisiete, mediante el cual se promulgó y publicó el Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas para el Ejercicio Fiscal 2018, y del Decreto 273, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el veinte de diciembre de dos mil diecisiete, mediante el cual se promulgaron y publicaron las reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones del Código Fiscal del Estado de Zacatecas y sus Municipios, de la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas, de la Ley de Coordinación y Colaboración Financiera para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, de la Ley de los Derechos y Defensa del Contribuyente del Estado de Zacatecas y sus Municipios, de la Ley de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Zacatecas y de la Ley de Obligaciones, Empréstitos y Deuda Pública del Estado de Zacatecas y sus Municipios

¹⁴ “(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

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

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. (...)

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

d). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; (...)

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTISÉIS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso local y del Gobernador de ese Estado, demandando la invalidez de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal dos mil veinte, publicados en el Periódico Oficial de esa entidad federativa de veintinueve de enero de dos mil veinte.

En el considerando sexto se analizó el segundo concepto de invalidez de la accionante, en el cual argumentó que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, del ejercicio fiscal dos mil veinte, eran inconstitucionales al devenir de un procedimiento legislativo viciado, esencialmente porque el Congreso del Estado de Morelos aprobó dichas disposiciones fuera del periodo ordinario de sesiones, sin que la Diputación Permanente convocara a un periodo extraordinario de sesiones, contraviniendo los artículos 32, primer párrafo, 34 y 56, fracción V de la Constitución del Estado; 9 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos; 41, 75, 76 y 77 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

El Tribunal Pleno resolvió, por mayoría, que dicho concepto de invalidez resultaba fundado, pues efectivamente las disposiciones impugnadas se aprobaron por el Congreso Local fuera del periodo ordinario de sesiones y sin que mediara convocatoria de la Diputación Permanente, para que en una sesión extraordinaria se aprobara la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, del ejercicio fiscal dos mil veinte.

Así, se llegó a la conclusión de que los ordenamientos impugnados no fueron aprobados observando las formalidades y plazos consignados en la Constitución del Estado de Morelos, la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso del Estado de Morelos; y que si bien la inobservancia a esa normativa no afectó el debate parlamentario, ni el producto final, lo cierto era que la existencia de periodos específicos de duración de sesiones ordinarias tiene como objetivo que, en ese espacio de tiempo, el Congreso ejerza sus atribuciones, lo que da validez a los actos jurídicos que realiza y, significan, por tanto, respeto al principio de seguridad jurídica.

Respetuosamente, no comparto la conclusión a la que llegaron la mayoría de las Ministras y de los Ministros integrantes del Pleno de este Alto Tribunal, por las siguientes razones.

En principio, el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el poder público de las entidades federativas se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales se organizarán conforme a la Constitución; este precepto prevé, fundamentalmente, que la tradicional división tripartita de poderes también deberá establecerse en las entidades federativas.

Lo que la Constitución General no establece es que los Congresos Locales deberán adoptar las disposiciones constitucionales previstas para la organización y funcionamiento del Congreso Federal, de manera que el Poder Constituyente dejó a la libre configuración de las entidades federativas la organización y funcionamiento interno de los Congresos Locales.

En ese sentido, las normas que rigen el procedimiento legislativo para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, del Estado de Morelos, no necesariamente deben corresponderse con las disposiciones previstas para la aprobación de los ordenamientos similares en el ámbito federal.

Por tanto, el hecho de que en la Constitución General no haya disposición alguna para la reconducción de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, cuando no se hayan aprobado dichas disposiciones al inicio del ejercicio fiscal, no implica que las entidades federativas no puedan establecer disposiciones para la reconducción.

En ese orden de ideas, si la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos no se aprobaron en la fecha fijada en la Constitución Local, pero operó una regla de reconducción a efecto de que no existiera un vacío legal, entonces no hay una violación directa a la Constitución General, toda vez que no se generó un estado de inseguridad jurídica.

En ese contexto, el artículo 32 de la Constitución del Estado de Morelos prevé que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, deberán aprobarse a más tardar el quince de diciembre de cada año, sin embargo, dicho precepto también establece la reconducción en los siguientes términos:

“Artículo 32. (...)

Para el caso de que el Congreso dejare de aprobar, en los términos de esta Constitución, las Leyes de Ingresos del Estado o de los Municipios, así como el Presupuesto de Egresos del Estado, continuarán rigiendo las Leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobados para el ejercicio fiscal del año anterior, hasta en tanto éstos se aprueben. (...)”

De acuerdo con lo anterior, el hecho de que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos no se hayan aprobado en el plazo previsto en la Constitución Local, no genera inseguridad jurídica como consideraron la mayoría de los Ministros y Ministras integrantes del Tribunal Pleno, pues sí existe certeza de que, hasta en tanto se apruebe la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, continuarán rigiendo los ordenamientos aprobados para el ejercicio fiscal del año anterior.

No desconozco que el Congreso Local aprobó la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, sin cumplir ciertas formalidades, sin embargo, como en la propia sentencia se reconoce, dicha inobservancia no afectó el debate parlamentario y tampoco trascendió al contenido de los ordenamientos cuestionados.

Por tanto, no comparto la conclusión de la mayoría en el sentido de que el hecho de que los ordenamientos impugnados no se hayan aprobado el quince de diciembre de dos mil diecinueve y sin cumplir con ciertas formalidades, genere inseguridad jurídica, pues precisamente para evitar dicha situación el artículo 32 de la Constitución del Estado de Morelos, prevé la reconducción de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.

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

A T E N T A M E N T E

Ministro, **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **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 esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 116/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2020

En sesión celebrada el veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que declaró la invalidez del proceso legislativo en el que se aprobó la Ley de Ingresos, así como el Decreto número seiscientos sesenta y uno por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos, ambos del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, impugnadas por la Comisión de Derechos Humanos de esa entidad federativa.

La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno concluyó que, en la especie, se actualizaron violaciones al procedimiento legislativo, en virtud de que los ordenamientos impugnados fueron aprobados sin observar las formalidades y plazos consignados en la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso del Estado de Morelos.

Lo anterior, toda vez que el día en el que se aprobó el paquete económico —del que formaron parte las legislaciones impugnadas— correspondía a una fecha fuera del período ordinario de sesiones, es decir, en la que el Congreso local se encontraba en receso y no se estableció ni se integró la diputación permanente que convocara a una sesión extraordinaria para, en su caso, discutirlo y autorizarlo.

El suscrito compartió la conclusión alcanzada, pues el Congreso del Estado de Morelos aprobó el paquete económico hasta el veintiocho de enero de dos mil veinte, fecha que, conforme a la legislación que rige la actividad legislativa, no forma parte de ninguno de los períodos de sesiones ordinarias [en tanto que el primero inicia el uno de septiembre y termina el quince de diciembre, y el segundo corre del uno de febrero al quince de julio], por tanto, la autoridad estaba obligada a instalar en el momento correspondiente la diputación permanente, y ésta convocar a una sesión extraordinaria, sin que ello se hubiera realizado.

Considero importante mencionar que no soslayo que la propia Constitución Local, en su artículo 32, párrafo décimo primero, dispone diversas prevenciones dirigidas a garantizar la operación presupuestaria del Estado en caso de que dichas legislaciones no se aprueben a más tardar el quince de diciembre, pues determina que continuarán rigiendo las Leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobados para el ejercicio fiscal del año anterior, hasta en tanto éstos se aprueben. Es decir, existe la posibilidad constitucional de la ultraactividad de tales ordenamientos o reconducción presupuestaria.

Sin embargo, ello en modo alguno exime del cumplimiento de las reglas legislativas conforme a los plazos, términos y condiciones previstos en la propia Constitución Local, lo que, además, tiene una relevancia adicional tratándose de normas con vigencia anual como lo son las impugnadas.

Así, por tales razones adicionales, me parece que es válido concluir que resulta inconstitucional el proceso legislativo en el que se aprobaron las legislaciones impugnadas.

Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **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 esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 116/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 116/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS

En las sesiones celebradas el veinticuatro y veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 116/2020 promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en la cual la mayoría de las Ministras y los Ministros decidieron declarar la invalidez de la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Morelos, así como del Decreto número seiscientos sesenta y uno por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, ambos para el ejercicio fiscal del dos mil veinte, al considerar que hubieron violaciones al procedimiento legislativo.

Así, en el presente voto explico por qué discrepo de la decisión que se adoptó por la mayoría del Tribunal Pleno, por lo que a continuación sintetizaré las razones esgrimidas que condujeron a declarar la invalidez de las normas impugnadas para posteriormente explicar los argumentos que sustentan el motivo de mi disenso.

I. Posición mayoritaria del Tribunal Pleno

En la sentencia aprobada por la mayoría se sostiene que existió una violación al procedimiento legislativo, en tanto que el paquete económico debió aprobarse en una sesión extraordinaria convocada por la Diputación Permanente.

Lo anterior, se debió a que a su consideración la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Morelos celebró su sesión ordinaria el quince de diciembre de dos mil diecinueve, continuada el veintisiete de enero de dos mil veinte y concluida el veintiocho de enero siguiente. Sin embargo, el artículo 32 y 34 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos prevé que el primer período de sesiones ordinarias inicia el uno de septiembre y termina el quince de diciembre, y mientras no esté en sesiones ordinarias el Congreso funcionará con una Diputación Permanente que se instalará cuando se clausuren los periodos ordinarios, sin que en el caso tal eventualidad hubiera ocurrido a efecto de que se aprobara el paquete económico para el ejercicio fiscal del dos mil veinte.

En ese sentido, se decidió que los ordenamientos impugnados fueron aprobados en un período de sesiones en el que no respetó el plazo que la Constitución de la entidad concede; así, dicha irregularidad transgrede la normativa estatal cuya *ratio legis* es la seguridad y garantía de que la actuación del Congreso Local no sea indefinida.

II. Motivos de disenso en contra de la decisión adoptada por la mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno.

No coincido con lo decidió por la mayoría de Ministras y Ministros, pues estimo que el Congreso local, en la aprobación del paquete económico para el ejercicio fiscal dos mil veinte, no actuó fuera del marco normativo que le es aplicable, en tanto que el artículo 32 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos faculta la prórroga de la vigencia de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobado en el ejercicio inmediato anterior hasta en tanto se aprueba el nuevo; además, estimo que por la naturaleza deliberativa de los propios Congresos locales, los procedimientos legislativos son hasta cierto punto flexibles, por lo que los plazos en los que se discuten los productos legislativos no son rígidos.

A. Reconducción del presupuesto de egresos y de la ley de ingresos. El artículo 116¹, fracción II, cuarto párrafo, de la Constitución General prevé un mandato expreso en el sentido de que las legislaturas de los Estados deberán aprobar anualmente el presupuesto de egresos, que no es otra cosa que una amplia libertad de configuración de las entidades federativas, salvo el período de su vigencia, pues la Constitución prevé que ésta debe ser anual.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Morelos, respecto a la emisión de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, establece:

“Artículo 32. El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de los informes sobre la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, mismos que se presentarán trimestralmente, a

¹ “Artículo 116. (...)”

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

(...)

II. (...)

(...)

Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución...”.

más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos. Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año. Los Presidentes Municipales que inicien su encargo, presentarán al Congreso del Estado a más tardar el 1 de febrero la iniciativa de Ley de Ingresos del Ejercicio Fiscal actual. Teniendo la obligación el Congreso del Estado de aprobarlas a más tardar el último día de febrero del año que corresponda. De manera transitoria, se utilizarán los parámetros aprobados para el Ejercicio Fiscal inmediato anterior de cada ayuntamiento, para los meses de enero y febrero o hasta en tanto la Legislatura apruebe la nueva Ley de Ingresos.

(...)

La falta de presentación oportuna, en los términos que establece esta Constitución, de la iniciativa de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Estado y de las iniciativas de Leyes de Ingresos de los Municipios, dará como consecuencia que los ordenamientos en vigor para el ejercicio fiscal en curso continúen vigentes para el ejercicio fiscal siguiente, independientemente de la responsabilidad directa de los titulares de la obligación. En esta misma hipótesis si la omisión persiste para un nuevo ejercicio fiscal, el Congreso por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, procederá a la elaboración, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado y de la Ley o Leyes de Ingresos de los Municipios correspondientes, casos en los cuales, dichos ordenamientos iniciarán su vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado; si el Congreso del Estado aprecia la negativa del Poder Ejecutivo para ordenar la publicación de los mismos, se ordenará su publicación en la Gaceta Oficial del Poder Legislativo y en uno de los periódicos de mayor circulación en el Estado de Morelos. La omisión en estos términos, dará motivo a la aplicación de las responsabilidades establecidas en esta Constitución y en la ley de la materia.

Para el caso de que el Congreso dejare de aprobar, en los términos de esta Constitución, las Leyes de Ingresos del Estado o de los Municipios, así como el Presupuesto de Egresos del Estado, continuarán rigiendo las Leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobados para el ejercicio fiscal del año anterior, hasta en tanto éstos se aprueben. En todo caso, las Leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos deberán respetar las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Poder Legislativo del Estado. En este caso, si en el Presupuesto de Egresos del Estado hubiese recursos aprobados por ser año electoral, se entenderá que sólo se autorizan recursos referentes al último año en el que no hubo elecciones, para el normal funcionamiento de las instituciones electorales y partidos políticos. Asimismo, en caso de que en la Ley de Ingresos del Estado o en las Leyes de Ingresos Municipales correspondientes al ejercicio fiscal del año anterior se hubiesen autorizado montos de endeudamiento y, en su caso, la contratación de empréstitos, dichas autorizaciones no se considerarán renovadas.

En los casos en que, de acuerdo a lo previsto en este Artículo, el Presupuesto de Egresos del Estado deba continuar vigente no obstante haber sido aprobado para el ejercicio fiscal anterior, **las partidas correspondientes al pago de obligaciones derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público privada que hubiesen sido autorizadas en el Presupuesto anterior se ajustarán en su monto, de manera automática, en función de las obligaciones contraídas...**" (énfasis añadido).

Esta disposición es clara en establecer cuáles son los períodos ordinarios de las sesiones del Congreso del Estado; asimismo, debe tenerse en cuenta que si bien dicha disposición no establece expresamente que el presupuesto de egresos y la ley de ingresos deben aprobarse en el primer período ordinario de sesiones, esto se infiere de la naturaleza anual de esos ordenamientos.

En efecto, si tales ordenamientos deben tener vigor del uno de enero al treinta y uno de diciembre, y si el primer período ordinario de sesiones inicia el uno de septiembre y concluye el quince de diciembre, es lógico que –por regla general– la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal correspondiente se debe aprobar en el primer período ordinario de sesiones del Congreso de Morelos.

No obstante esa regla general, la propia Constitución local advierte dos causas por las que la ley de ingresos y el presupuesto de egresos no se aprueben en el plazo antes mencionado, a saber: porque el ejecutivo local no presentó oportunamente la iniciativa correspondiente, o bien, porque el congreso local no las hubiere aprobado oportunamente. Asimismo, de dicho ordenamiento se desprenden las consecuencias de tales eventualidades, en ambas se prevé que deberá prorrogarse la vigencia de ambos ordenamientos hasta en tanto se apruebe el nuevo presupuesto, además respecto del primer supuesto se prevé la posibilidad de que pueda incurrirse en responsabilidad directa en la que los titulares correspondientes hubieran incurrido.

Esto es, a sabiendas que la aprobación del presupuesto de egresos es un proceso complejo, en donde las fuerzas políticas del Congreso deben ponerse de acuerdo en cuánto y cómo gastar los recursos del Estado, la propia Constitución local previó que pueden existir supuestos en los que no se logre un acuerdo en la emisión de la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, por lo que decidió que en esos casos la vigencia de esos ordenamientos aprobados en el ejercicio fiscal anterior deba prorrogarse, hasta en tanto se apruebe el nuevo presupuesto.

Lo anterior, incluso, puede apreciarse del considerando del Decreto de reformas a la Constitución local del quince de septiembre del dos mil cuatro, y en el que se incorporó el párrafo que estoy analizando, en donde se expuso lo siguiente:

“... CONSIDERANDO.

(...)

Con el objeto de ampliar el tiempo para examinar, discutir y aprobar el paquete económico y en particular el Presupuesto de Egresos del Estado, se plantea adelantar la fecha de inicio de recepción y fijar la fecha de aprobación de los mismos; con lo que se evitaría cualquier crisis de gobernabilidad, contribuyendo al fortalecimiento de las facultades de control que en materia presupuestal concierne a los legisladores.

En este sentido, **al ampliar los plazos establecidos por nuestra Constitución para que el Congreso estudie, discuta y apruebe el Presupuesto**, se obtiene hacer más eficiente el gasto por parte de las dependencias y entidades públicas. Actualmente, debido al reducido tiempo que se le concede al Legislativo para el proceso de aprobación presupuestaria, se hace más tenso el proceso de negociación, resultando insuficiente dar oportuno cauce a las diferencias que surjan en este proceso, y que son necesarias conciliar con una sólida argumentación, en busca siempre del bien común.

(...)

Así mismo, **es importante prever un procedimiento para el caso de no contar en los plazos establecidos por nuestra Constitución con un Presupuesto de Egresos aprobado por este Congreso, toda vez que no contar con éste se corre el riesgo del inadecuado funcionamiento de las instituciones del Estado**. Con lo que se evitaría la incertidumbre económica y la paralización de las actividades del Estado.

Por lo que se propone, **para el caso de no aprobarse el proyecto de presupuesto que envía el Ejecutivo, poder continuar aplicando, el presupuesto aprobado para el ejercicio del año anterior, en tanto se aprueba el presupuesto definitivo...**”.

(Énfasis añadido)

Así, en todo momento el legislador local persiguió prever un supuesto de reconducción del presupuesto de egresos y de la ley de ingresos que, desde mi punto de vista, es claro, pues se presenta cuando aquél no se haya encontrado en aptitud de aprobar dichos ordenamientos dentro del plazo establecido en la propia Constitución; es decir, dentro del primer período ordinario de sesiones, como una excepción al principio de anualidad que los rige.

Dicho lo anterior, me parece importante tener en cuenta que no hay duda de que la ley de ingresos y el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil veinte no fueron aprobados dentro del primer período ordinario de sesiones, en tanto que el dictamen de la Comisión de Hacienda fue presentado para su aprobación el quince de diciembre de dos mil diecinueve (último día de dicho período) y en esa sesión se ordenó un receso, para continuarse el veintisiete de enero del dos mil veinte, y concluirse hasta el veintiocho de enero siguiente.

Sin embargo, estimo que tal situación es precisamente la que el propio legislador morelense pretendió regular con el décimo primer párrafo del artículo 32 de la Constitución local; insisto, evitar incertidumbre económica y la paralización de las actividades del Estado por la falta de aprobación del presupuesto de egresos y la ley de ingresos del ejercicio fiscal correspondiente.

No me pasa inadvertido que, ante el supuesto antes mencionado, podría pensarse que la reconducción del gasto sólo puede proceder cuando el presupuesto de egresos y la ley de ingresos se aprueban a través de una sesión extraordinaria a la que convoque la Comisión Permanente del Congreso local²; sin embargo, aun cuando esa sería una interpretación loable del sistema, lo cierto es que el décimo primer párrafo del artículo 32 de la Constitución local, como se vio de los trabajos legislativos que le dieron origen, constituye un supuesto abierto y, por ende, aplicable a cualquier caso y por cualquier causa en que el Congreso no hubiera aprobado en tiempo el paquete económico del Estado.

B. La reconducción del presupuesto de egresos y la ley de ingresos, en el caso no genera un vicio invalidante. La pregunta que surge, después de explicado que la reconducción en el gasto procedía en el caso, es si la falta de aprobación del paquete económico en el primer período ordinario de sesiones constituye una violación trascendente que hubiera generado un efecto invalidante en el procedimiento legislativo. A ese cuestionamiento, la sentencia aprobada por la mayoría sostiene que sí, en tanto genera inseguridad jurídica.

Este tribunal Pleno tiene un criterio consolidado en el sentido de que, al identificar irregularidades en el proceso de creación o modificación de normas, debe evaluarse su potencial invalidatorio considerando el contexto del procedimiento legislativo en su integridad, para que de esa forma se determine si se trastocaron los atributos democráticos finales de la decisión respectiva.

Sin necesidad de hacer un estudio profundo sobre el derecho fundamental a la seguridad jurídica, basta con decir que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en diversas ocasiones que las disposiciones generan seguridad jurídica a partir de que éstas contengan los elementos mínimos e indispensables que permitan a las personas conocer con claridad sus alcances, de tal forma que impidan el actuar arbitrario de las autoridades.

La seguridad jurídica es la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en saber o poder predecir cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho³; es decir, el permitir a las personas saber a qué atenerse en caso de incumplimiento de las normas, lo que permite generar a la ciudadanía confianza en el orden jurídico. Así, *“desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza (aspecto positivo del principio de seguridad jurídica); y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado (aspecto negativo del principio de seguridad jurídica)...”*⁴.

A partir de esa concepción genérica de la seguridad jurídica, me permito disentir de la afirmación de la sentencia aprobada por la mayoría, pues aun cuando lo deseable es que el paquete económico de un ejercicio fiscal sea aprobado dentro del primer período de sesiones, lo cierto es que en casos como el analizado no se genera inseguridad jurídica, ya que previsiblemente las personas saben que cuando no se apruebe el presupuesto de egresos y la ley de ingresos en ese lapso, lo que acontecerá es la reconducción del gasto, pues así se establece en el décimo primer párrafo del 32 de la Constitución local.

En efecto, estimo imposible sostener que el actuar del Congreso local genera inseguridad jurídica por falta de previsibilidad, pues la Constitución del Estado se anticipa a los casos en que aquél no hubiera aprobado el presupuesto de egresos y la ley de ingresos en el primer período ordinario de sesiones, y ordena la reconducción de estos hasta en tanto no apruebe los correspondientes al ejercicio fiscal de que se trate.

Asimismo, tampoco puede afirmarse que la aprobación del presupuesto de egresos y la ley de ingresos hasta el veintiocho de enero del dos mil veinte constituye un acto arbitrario, pues es el citado artículo 32 de la Constitución local que autoriza al Congreso de Morelos a aprobar dichos ordenamientos aún fuera del primer período ordinario de sesiones, lo que demuestra que en la aprobación del paquete económico del Estado existe cierta flexibilidad al permitir la reconducción presupuestaria y dota de certidumbre financiera.

² **Artículo 34.** Fuera de los períodos ordinarios de sesiones, el Congreso podrá celebrar sesiones extraordinarias, cuando para el efecto fuere convocado por la Diputación Permanente por sí o a solicitud del Ejecutivo del Estado; pero en tales casos sólo se ocupará de los asuntos que se expresen en la convocatoria respectiva”.

³ Kemelmaier de Carlucci, Aida. La seguridad jurídica. Revista de Derecho comercial y de las obligaciones, 1998, páginas 181 a 184.

⁴ González, Eusebio y otra, *Derecho tributario*, Salamanca, Plaza Universitaria, 2004, pp. 27 y 28.

Incluso, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció sobre la factibilidad de la reconducción del gasto para el Estado de Morelos en las controversias constitucionales 15/2013, 19/2013 y 21/2013⁵. En esos precedentes se estudió un supuesto parecido al que se analizó en este caso, pues en ellos la ley de ingresos y el presupuesto de egresos fueron aprobados fuera del primer período ordinario de sesiones, el último día con que se contaba para ello (quince de diciembre) se ordenaron recesos y se reanudaron en la sesión en la que se aprobaron esos ordenamientos con posterioridad (hasta el veintidós de diciembre).

Sin embargo, en esos precedentes se decidió que no era inconstitucional el que el Congreso de Morelos aprobara su ley de ingresos y su presupuesto de egresos fuera del primer período ordinario de sesiones, pues resultaba aplicable el artículo 32 de la Constitución local en cuanto a la prórroga de la vigencia del paquete económico aprobado en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

La única diferencia que existe entre esos precedentes con el presente caso, son las fechas en que fueron aprobados los paquetes económicos, pues mientras que en los precedentes fue antes de que concluyera el ejercicio fiscal (veintidós de diciembre), en la acción que nos ocupa fue con posterioridad (veintiocho de enero de dos mil veinte). Sin embargo, tal diferencia no es un elemento relevante como para ignorar los precedentes o mínimamente dialogar con ellos, ya que no tendría sentido alguno hablar de una prórroga de la vigencia del presupuesto de egresos y de la ley de ingresos antes de que concluya el ejercicio fiscal para el que fueron aprobados.

Efectivamente, el paquete económico del ejercicio fiscal para dos mil veinte concluye su vigencia hasta el treinta y uno de diciembre de ese año, por lo que sólo a partir del uno de enero del dos mil veinte es que sería viable pensar que habría una reconducción; esto es, no tendría sentido alguno pensar que el supuesto del artículo 32, párrafo decimoprimer, de la Constitución local se actualiza cuando el presupuesto de egresos y la ley de ingresos se hubieran aprobado antes del cierre del ejercicio fiscal (dos mil veinte), pues en ese caso no existiría ninguna reconducción, ya que los ordenamientos que estarían aplicándose serían los del ejercicio que corre (dos mil veinte).

B.1. Cuestiones fácticas que originaron el Congreso de Morelos no aprobara el paquete económico en el primer período de sesiones. Adicionalmente, me parece que la sentencia aprobada por la mayoría del Tribunal Pleno pasó inadvertido que la causa por la que no se aprobó en el último día del período ordinario de sesiones no derivó un acto arbitrario del Congreso local, sino porque su Presidente decretó un receso ante movilizaciones que se presentaron ante el Congreso local.

En efecto, es un hecho notorio que el quince de diciembre de dos mil diecinueve⁶, se suscitaron diversas manifestaciones fuera del recinto legislativo del Estado de Morelos que tuvieron como propósito, en términos generales, inconformarse con el paquete económico para el ejercicio fiscal del dos mil veinte que se estaba discutiendo en ese momento.

Derivado de esas eventualidades, el Presidente del Congreso del Estado de Morelos decreto un receso, conforme a la fracción II del artículo 36⁷ de la Ley Orgánica para el Congreso y el diverso 85⁸ del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.

En ese sentido, me parece evidente que el receso ordenado por el Presidente del Congreso local de la sesión en que se discutiría el paquete económico del dos mil veinte, no puede considerarse como un acto arbitrario, sino que se encuentra razonablemente justificado, pues esas eventualidades limitan la correcta conducción de los debates parlamentarios.

⁵ Resueltos en la sesión del tres de diciembre de dos mil trece, por unanimidad de diez votos de las ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, así como de los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales (ponente), Pérez Dayán y Silva Meza.

⁶ Cabe mencionar que diversos medios de comunicación informaron que alcaldes del Estado de Morelos protestaron frente al Congreso del Estado por la aprobación del paquete económico, tales como los siguientes:

- <https://www.elsoldecuernavaca.com.mx/local/alcaldes-dicen-no-al-recorte-presupuestal-acuden-al-legislativo-4587758.html>

- <https://elfinanciero.com.mx/nacional/alcaldes-de-morelos-protestan-por-recorte-presupuestal-de-mil-mdp>

- https://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urldirect=https://www.elnorte.com/protestan-ediles-en-congreso-de-morelos/ar1835730?referer=-

7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783b786d3a6067792a6674286133677661287f3364283370666776286633667a606776702862707733767128336370712827747d405e50627f2679204a67605c7763547d42414d58255e5d76407751602d44537f54567072445c506d545133606779287d616165663026543027533027536262623b70797b7a6761703b767a7830275365677a61706661747b3870717c79706638707b38767a7b726770667a38717038787a6770797a663027537467242d26202226253360667228545a6343746224386f6d4a7247707e275a4a565d5f6772457f595c4c--

⁷ “Artículo 36. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva: (...)

II. Citar a sesiones del pleno, decretar su apertura y clausura o en su caso prorrogarlas o suspenderlas de acuerdo al Reglamento...”.

⁸ “Artículo 85. El Presidente de la Mesa Directiva, por sí o a petición de algún diputado, podrá someter a la consideración del pleno, la declaración de recesos en el curso de una sesión”.

Así, el ejercicio de la facultad del Presidente del Congreso local para decretar el receso de la sesión en la que se discutiría y, eventualmente, aprobaría el paquete económico para el dos mil veinte, la cual tuvo por efecto una prórroga de la sesión, responde a un motivo que, en el contexto en que se desarrolló la discusión del paquete económico para dos mil veinte, la justifica plenamente y hace, por ende, que no se trate de un acto arbitrario.

B.2. Flexibilidad en el período de sesiones ante la discusión del paquete económico, dada su naturaleza deliberativa. En el proceso de discusión del paquete económico se desarrolla al interior de un cuerpo colegiado con una integración política plural, la que hace que dichas fuerzas políticas adopten los acuerdos necesarios para su aprobación.

Los procedimientos legislativos difieren sustancialmente de otros, como el jurisdiccional o el administrativo; el pluralismo político que integra a las Cámaras o Congresos implica que constituyan recintos deliberativos por naturaleza. Esa naturaleza hace que sean especiales las discusiones que se llevan en su interior, así los tiempos deliberativos tienen un entendimiento diverso de aquellos otros procedimientos, tal como es el caso de la reconducción presupuestaria.

Como ya he sostenido en otros asuntos⁹, con la finalidad de que las Cámaras o Congresos ejerzan y desarrollen las facultades que les fueron conferidas a través de la Constitución, es indispensable el establecimiento de reglas formales que regulen su actuación y, para obtener los mayores beneficios que pueden producirse a través de la deliberación parlamentaria, es fundamental que ésta se normalice mediante reglas preestablecidas por los propios miembros de los cuerpos legislativos.

Así, aun cuando es en los períodos ordinarios que los Congresos discuten todo acto o decisión que adoptan, lo cierto es que en función de ese principio deliberativo que justifica que los tiempos legislativos puedan prolongarse tratándose del presupuesto de egresos y la ley de ingresos, a efecto de garantizar que se escuchen todas las voces de las fuerzas políticas que lo integran; de ahí que estime que ese tipo de plazos gozan de cierta flexibilidad, tal como puede extraerse del décimo primer párrafo del artículo 32 de la Constitución de Morelos.

Con lo anterior no pretendo demeritar que el Congreso local deba funcionar en períodos que se establece tanto en la Constitución del Estado como en su reglamento interior; es más, lo prudente es que concluyan sus discusiones en esos tiempos. Sin embargo, en casos en que no sea así, como el analizado en el presente asunto, la consecuencia no puede ser la inconstitucionalidad del producto legislativo, cuando debe priorizarse el principio de deliberación con el que funcionan los órganos parlamentarios¹⁰.

Es en ese sentido que sostengo que, los plazos en que el Congreso de Morelos delibera la ley de ingresos y el presupuesto de egresos no pueden considerarse tan rígidos, que su incumplimiento genera inseguridad jurídica, como ocurre en los procedimientos jurisdiccionales o administrativos, pues en estas discusiones debe priorizarse el principio de deliberación que rige los procedimientos legislativos.

Consecuentemente, aun cuando existe el vicio que se le atribuye al proceso legislativo, pues el paquete económico del ejercicio fiscal dos mil veinte se emitió fuera del primer período ordinario de sesiones y sin que mediara una sesión extraordinaria, lo cierto es que no tiene poder invalidante alguno, en tanto que no genera inseguridad jurídica ni se trata de acto arbitrario; por el contrario, debe estimarse que estamos ante plazos flexibles que priorizan el principio de deliberación de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, ante una eventual parálisis de toda actividad estatal por no contar con el marco jurídico indispensable que habilite la actividad financiera del Estado.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **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 esta fotocopia constante de ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 116/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁹ En el voto particular que emití en la acción de inconstitucionalidad 63/2016.

¹⁰ Incluso, en el caso, el presupuesto de egresos y la ley de ingresos para el ejercicio fiscal dos mil veinte, fueron aprobados por unanimidad de veinte votos, tal como se advierte del acta (número 65) de la sesión ordinaria del día quince de diciembre de dos mil diecinueve, correspondiente al primer período ordinario de sesiones de la Quincuagésima Cuarta Legislatura.