

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

**SENTENCIA** dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 84/2021.

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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 84/2021**

**ACTOR: INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

**SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ**

**COLABORADOR: LUIS DÍAZ ESPINOSA**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

|      | Apartado  | Decisión   | Págs. |
|------|---|--|-------|
| I.   | <b>COMPETENCIA</b>  | Este Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.  | 13    |
| II.  | <b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS</b>  | Se tienen por efectivamente impugnados los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V; 11; 13, y 14 de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, así como el oficio SH/620/2021 emitido por la Secretaría de Hacienda de Morelos.   | 13-14 |
| III. | <b>EXISTENCIA DEL ACTO Y NORMAS RECLAMADAS</b>  | Sí existen el acto y las normas impugnadas.  | 14    |
| IV.  | <b>OPORTUNIDAD</b>  | La demanda es oportuna, tanto por lo que hace al oficio reclamado como por la impugnación de las referidas normas por virtud de su primer acto de aplicación (dicho oficio).   | 14-21 |
| V.   | <b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>  | El Instituto Electoral morelense tiene legitimación activa.  | 22-23 |
| VI.  | <b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>  | Se reconoce la legitimación pasiva de los órganos demandados: Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos.<br><br>Sin embargo, no se acepta la legitimación pasiva de la Secretaría de Hacienda, por lo que hace a su participación en la emisión del acto reclamado. Su intervención se dio como órgano subordinado al Poder Ejecutivo. Por ende, debe sobreseerse la controversia únicamente por lo que hace a esta autoridad. | 23-26 |
| VII. | <b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>   |  | 26-27 |
|      | <b>VII.1. Improcedencia por extemporaneidad.</b>  | La primera causal de improcedencia es infundada.<br><br>Se contestó en el apartado de oportunidad.   |       |
|      | <b>VII.2. Improcedencia fundamentada en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria.</b> | La segunda causal de improcedencia es infundada.   | 27-29 |

|       |   |  |       |
|-------|---|--|-------|
| VIII. | <b>ESTUDIO DE FONDO</b>   |  |       |
|       | <b>VIII.1. Artículos 13 y 14.</b>   | Se declara la invalidez de ciertas fracción y porciones normativas de esos artículos.  | 31-56 |
|       | <b>VIII.2. Artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V, y 11 reclamados.</b> | Se reconoce la validez de los artículos.   | 56-58 |
|       | <b>VIII.3. Acto reclamado.</b>  | Se declara la invalidez del acto reclamado.  | 58-59 |
| IX.   | <b>EFECTOS</b><br><b>Declaratoria de invalidez</b>  | <p>Por un lado, se declara la invalidez de los artículos 13, fracción II, y 14, en su primer párrafo, en la porción normativa que dice “<i>al COPLADEMOR y</i>”, en su fracción VIII, en la porción normativa que dice “<i>y el COPLADEMOR</i>”, y en su último párrafo, en la porción normativa que dice “<i>y el COPLADEMOR</i>”, de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos.</p> <p>Por otro lado, se declara la invalidez del oficio SH/620/21, emitido por la Secretaría de Hacienda local.</p>   | 59    |
|       | <b>Extensión de efectos</b>   | <p>En vía de consecuencia, se extienden los efectos de invalidez a los:</p> <p>* Artículos 10, fracción III, en la porción normativa que dice “<i>junto con el COPLADEMOR</i>” y 12, fracción I, en la porción normativa que dice “<i>en coordinación con el COPLADEMOR</i>”, de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos.</p> <p>* Artículos 6, fracción V; 7, fracciones III y V; 17, fracciones I, en la porción normativa que dice “<i>parte del Congreso y el COPLADEMOR</i>” y III; y 18, fracción III, en la porción normativa que dice “<i>emitan conjuntamente el IMPEPAC y el COPLADEMOR</i>”, del Reglamento de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos.</p> | 59-62 |
|       | <b>Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez</b>                  | La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos y al Poder Ejecutivo de la misma entidad, según corresponda.  | 62    |
|       | <b>Notificaciones</b>   | Se ordena notificar la sentencia al Instituto Morelense, al Congreso del Estado y al Poder Ejecutivo de Morelos.   | 62    |
| X.    | <b>DECISIÓN</b>   | <p><b>PRIMERO.</b> Es <b>parcialmente procedente y parcialmente fundada</b> la presente controversia constitucional.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se <b>sobresee</b> en la presente controversia constitucional, respecto del oficio SH/620/2021, atribuido a la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos, en relación con su falta de legitimación pasiva, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta determinación.</p>  | 63-64 |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
|  |  | <p><b>TERCERO.</b> Se reconoce la <b>validez</b> de los artículos 4, fracciones VII, IX y XI, 5, fracciones I, III, IV y V, y 11 de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de febrero de dos mil veinte, conforme a lo expuesto en el apartado VIII de esta decisión.</p> <p><b>CUARTO.</b> Se declara la <b>invalidez</b> de los artículos 13, fracción II, y 14, párrafos primero, en su porción normativa “al COPLADEMOR y”, fracción VIII, en su porción normativa “y el COPLADEMOR”, y último, en su porción normativa “y el COPLADEMOR”, de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de febrero de dos mil veinte, así como la del oficio SH/620/2021, emitido por la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos, como acto atribuible al Poder Ejecutivo de ese Estado, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos, en el ámbito de su competencia, al Congreso y al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, conforme a lo precisado en los apartados VIII y IX de esta ejecutoria.</p> <p><b>QUINTO.</b> Se declara la <b>invalidez</b>, por extensión, de los artículos 10, fracción III, en su porción normativa “junto con el COPLADEMOR” y 12, fracción I, en su porción normativa “en coordinación con el COPLADEMOR”, de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de febrero de dos mil veinte, así como la de los artículos 6, fracción V, 7, fracciones III y V, 17, fracciones I, en su porción normativa “parte del Congreso y el COPLADEMOR” y III, y 18, fracción III, en su porción normativa “que emitan conjuntamente el IMPEPAC y el COPLADEMOR”, del Reglamento de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos, en el ámbito de su competencia, al Congreso y al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en términos del apartado IX de esta sentencia.</p> <p><b>SEXTO.</b> Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p> |  |
|--|--|---|--|

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 84/2021**  
**ACTOR: INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS**  
**ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

COTEJÓ

**SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ**

**COLABORADOR: LUIS DÍAZ ESPINOSA**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **siete de noviembre de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 84/2021, promovida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de la Secretaría de Hacienda, todos del Estado de Morelos.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

1. **Presentación de la demanda.** El dos de julio de dos mil veintiuno, Mireya Gally Jordá, en su carácter de Consejera Presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (de ahora en adelante, "IMPEPAC" o "Instituto Electoral") y en representación de dicho órgano, promovió una demanda de controversia constitucional en la que impugnó lo siguiente:
  - a) De los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, la aprobación, publicación y promulgación, respectivamente, de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintiséis de febrero de dos mil veinte; en específico, los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V; 11; 13, y 14 (con motivo de su primer acto de aplicación consistente en el oficio SH/620/2021 emitido por la Secretaría de Hacienda).
  - b) De la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos, el oficio SH/620/2021.
2. **Antecedentes del asunto.** En la demanda se expusieron como antecedentes que, el veintisiete de enero de dos mil veinte, fue aprobada por la LIV Legislatura del Congreso Estatal la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, la cual se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5786 el veintiséis de febrero del mismo y año. Siendo que con base en dicha legislación, el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, fue recibido el oficio SH/620/2021, suscrito por la Secretaria de Hacienda y dirigido a la Consejera Presidenta del Instituto Electoral Local, a través del cual se detalló que derivado de la emisión de la referida Ley de Presupuesto (en la que se enlistaba a las autoridades participantes y se señalaban las atribuciones que les corresponden), se adjuntaba la Ley de Presupuesto Participativo y el proyecto de programa de trabajo con las actividades por realizar en ese año por todas las autoridades involucradas.
3. **Conceptos de invalidez.** En desacuerdo con este oficio y la ley, el Instituto Electoral morelense planteó los siguientes razonamientos de invalidez:
  - a) Se vulneran los artículos 14, 16, 17, 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, así como el artículo 23, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Morelos; esto, con motivo de los artículos de los cuales se solicita se su invalidez: numerales 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V; 11; 13 y 14 de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos.
  - b) En principio, el Congreso Local transgrede la autonomía e independencia del Instituto actor, toda vez que se otorga la facultad al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos de ordenar y someter a las decisiones de dicho poder, las atribuciones y fines del Instituto.
  - c) Para el Instituto actor, el hecho de que la ley lo faculte a actuar de manera conjunta con los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, los ayuntamientos del Estado, entre otros, y que ellos a su vez formen parte del Comité de Planeación del Estado de Morelos (de ahora en adelante "COPLADEMOR"), constituye una subordinación a los entes señalados a través de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos.
  - d) Los organismos autónomos cuentan con garantías constitucionales; de forma que no podría llegarse al extremo que un poder público interfiera de manera preponderante en sus atribuciones, pues de lo contrario se violentaría el principio de división de poderes.

- e) Además, en torno a esto se precisa que dentro del ámbito de autonomía es relevante la relativa a la materia presupuestaria y, dentro de ésta, la facultad que tienen para fijar los tabuladores de sus funcionarios públicos. De esta manera, si su autonomía está protegida constitucionalmente por desempeñar una función estatal específica para atender eficazmente las demandas sociales, entonces, el acto cuya invalidez se demanda resulta violatorio de la autonomía, ya que transgrede su ejercicio.
  - f) Así, con la expedición de Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, se invade su esfera competencial por cuanto hace a la autonomía e independencia; así debe declararse la invalidez de los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V; 11; 13 y 14 de la ley impugnada, toda vez que en los artículos 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal, 104 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 23, fracción V de la Constitución Política del Estado de Morelos, así como el 63, 65 y 66 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, se encuentran delimitadas sus funciones y atribuciones; sin embargo, no se encuentra lo previsto que su actuar pueda estar supeditado a las decisiones de otros poderes del Estado.
  - g) En todo caso, el Poder legislativo debió reformar el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el objeto de que pudiese regular las competencias del Instituto; ello, sin supeditar las mismas al actuar del Gobernador, de la Secretaría de Hacienda, del Congreso y de los Ayuntamientos, todos del Estado de Morelos.
  - h) Derivado de lo anterior, la forma en que se obliga al Instituto a actuar conforme a la multicitada Ley de Presupuesto, no se sujeta a las disposiciones determinadas por la normativa aplicable a la materia electoral. Por otra parte, el Congreso Local no puede determinar que las atribuciones de un organismo autónomo deben quedar al arbitrio del Poder Ejecutivo local, lo que se traduce en una subordinación al Gobierno del Estado.
  - i) Consecuentemente, se solicita la suspensión del acto de aplicación que motiva la controversia.
4. **Trámite y admisión de la demanda.** El siete de julio de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente con el número 84/2021 y, por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.
5. **Prevenición.** El ocho de julio de dos mil veintiuno, el Ministro Instructor emitió el primer acuerdo de instrucción. En principio, consideró que se actualizaba el supuesto de irregularidad establecido en el artículo 28 de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que no existía claridad sobre la materia y supuestos de impugnación planteados en la demanda; por tanto, previno al actor para que: i) indicara si impugnaba los artículos señalados en su demanda de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos por virtud de su aplicación o con motivo de su primer acto de aplicación consistente en el oficio SH/620/2021, así como que ii) manifestara si dicho oficio lo cuestionaba a su vez por vicios propios, señalando la fecha en que se le notificó y la autoridad a la que se le atribuía dicho acto. Asimismo, solicitó que se remitiera copia certificada del *"proyecto de cronograma de trabajo con las actividades por realizar este año"* que refiere el oficio SH/620/2021, suscrito por la secretaria de Hacienda de Morelos.
6. **Cumplimiento de la prevenición.** El veintiuno de julio de dos mil veintiuno, el Instituto actor cumplió con el requerimiento manifestando lo siguiente:
- a) Con relación a que si se impugnaban los artículos señalados en la demanda de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos por virtud de su publicación o con motivo de su primer acto de aplicación consistente en el oficio SH/620/2021, se señaló que se reclamaban los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V; 11; 13 y 14 de la Ley de Presupuesto Participativo con motivo de su primer acto de aplicación.
  - b) Adicionalmente, se precisó que se interponía la controversia constitucional con motivo de la emisión de ese acto, ya que se invade la autonomía e independencia, así como la esfera de atribuciones y funciones del Instituto, al pretender subordinar su esfera de funciones a las determinaciones del Poder Ejecutivo estatal; por lo que se considera como autoridades demandadas al Congreso, a la Secretaría de Hacienda y al Poder Ejecutivo, todos del Estado de Morelos.
  - c) Por otro lado, en torno a la petición de que manifestara si dicho oficio lo cuestionaba a su vez por vicios propios, así como que se debía señalar la fecha en que se le notificó y la autoridad a la que se le atribuía dicho acto, el órgano actor manifestó que sí impugnaba el citado oficio por vicios propios y que le atribuía el acto a las autoridades señaladas en el inciso anterior. Además, señaló que el oficio impugnado fue hecho de su conocimiento el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno.

- d) Resaltándose a su vez que con posterioridad a la emisión del acto reclamado, a través del diverso oficio SH/938/2021, le enviaron para su visto bueno el Proyecto de Reglamento para la Organización de las Asambleas, Elaboración de Proyectos y Ejecución de los mismos en Materia de Presupuesto Participativo; lo cual demuestra la inconstitucionalidad apuntada en la demanda.
- e) Finalmente, acompañó a su escrito copia certificada del *“proyecto de cronograma de trabajo con las actividades por realizar este año”*.
7. **Admisión.** El veintidós de julio de dos mil veintiuno, tras el referido desahogo de la prevención, los Ministros integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al primer período de dos mil veintiuno, **admitieron** a trámite la demanda de controversia constitucional, considerando como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como a la Secretaría de Hacienda<sup>1</sup>, todos del Estado de Morelos. Consecuentemente, se ordenó dar vista del asunto a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a su representación correspondiera. Finalmente, respecto a la suspensión solicitada, se mandó integrar el cuaderno incidental respectivo con copia certificada de las constancias que integran el expediente.
8. **Incidente de suspensión.** El mismo veintidós de julio de dos mil veintiuno, los Ministros integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al primer periodo de dos mil veintiuno, dictaron un diverso acuerdo en el que **concedieron la medida cautelar solicitada** para suspender todos los efectos y las consecuencias del oficio SH/620/2021 impugnado; ello, a fin de que la Secretaría de Hacienda de Morelos se abstuviera de materializar en la esfera jurídica del Instituto actor el proyecto de cronograma de trabajo para el presupuesto participativo de dos mil veintiuno, hasta en tanto se resolviera el fondo del asunto.
9. **Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo.** Seguido el trámite de instrucción de la controversia constitucional, el Poder Ejecutivo Local dio contestación a la demanda por medio de su Consejero Jurídico, exponiendo en síntesis lo siguiente:
- a) **Aclaración previa.** Es cierto que el veintiséis de febrero del dos mil veinte fue publicada la Ley de Presupuesto Participativo de Morelos y que tiene conocimiento del oficio SH/620/2021, signado por la Secretaría de Hacienda de la entidad, mediante el cual se adjuntó la referida ley, así como el proyecto de reglamento de dicha ley y el proyecto de cronograma de trabajo con las actividades para realizar este año. Ello, con la finalidad de iniciar trabajo de manera conjunta.
- b) **Causas de improcedencia.** En primer lugar, se actualiza la prevista en la fracción VII del artículo 19, concatenado con el diverso 21 fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, debido a que el IMPEPAC no impugnó la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos a partir de su publicación en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” el 26 de febrero de 2020; por lo que el plazo de treinta días previsto en la Ley Reglamentaria de la materia para su reclamó transcurrió del 27 de febrero al 17 de marzo de 2020. En consecuencia, si la demanda de controversia constitucional fue presentada el dos de julio de dos mil veintiuno, resulta notoriamente improcedente por ser extemporánea.
- c) Asimismo, señala que se actualiza la causal de improcedencia contenida en la fracción VIII, del artículo 19, relacionada con la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia, debido a que el IMPEPAC impugna una norma que es autoaplicativa y no heteroaplicativa como lo estima el Instituto actor.
- d) A su parecer, el IMPEPAC esgrime en su demanda inicial y en su escrito de aclaración que el primer acto de aplicación de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos se materializa con la notificación del oficio SH/620/2021; sin embargo, dicha Ley es una norma general, de orden público e interés social y de observancia general en materia de Presupuesto Participativo en el Estado de Morelos y no requiere de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia.
- e) En ese sentido, si el IMPEPAC estuvo inconforme con la asignación de facultades por parte del Congreso local en la Ley de referencia, tuvo la posibilidad de inconformarse a partir de la emisión de dicha norma así como de su publicación en el periódico oficial; por lo que la hipótesis en la que se encuadra la norma general impugnada recibe el nombre de autoaplicativa.

---

<sup>1</sup> Sobre esta Secretaría de Hacienda, en el acuerdo de trámite se precisó que por cuanto hacía a su legitimación, se podría determinar lo conducente al momento de dictar sentencia.

- f) La naturaleza de una norma jurídica deriva de su contenido y no de la forma, momento o modo en que se impugna. Cita en apoyo las tesis de rubro: **“LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA”** y **“LEYES HETEROAPLICATIVAS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL QUE ESTABLECEN O MODIFICAN EL MARCO JURÍDICO QUE REGULA UNA ACTIVIDAD SUJETA A UNA CONCESIÓN, PERMISO O AUTORIZACIÓN, EN CUANTO ESTABLECEN LOS REQUISITOS QUE REGIRÁN EN EL FUTURO EL OTORGAMIENTO DE ACTOS DE ESA NATURALEZA”**.
- g) Por otro lado, advierte que del examen realizado a la demanda de la controversia y su escrito aclaratorio, se colige que el Instituto actor reclama la invalidez de diversas porciones normativas de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, al considerar que son inconstitucionales y que vulneran su autonomía; en específico, los artículos 4 fracciones VII, IX y XI, 5 fracciones I, III, IV y V, 11, 13 y 14 de la citada Ley.
- h) A su juicio, se insiste, dichos artículos pertenecen a normas de carácter autoaplicativo, porque su sola entrada en vigor no requieren de un acto de autoridad; esto, en razón de que el Congreso local otorgó el carácter de autoridades en materia de presupuesto participativo, entre otras, al IMPEPAC como al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Morelos, para que dentro de su ámbito competencial y en las atribuciones que tiene conferidas cada una de ellas, lleven a cabo acciones coordinadas y conjunta relativas a la difusión, capacitación, realicen sesiones de información a la comunidad, la organización de las asambleas, para que intervengan en la organización de la elección del Consejo comunitario, así como para coadyuvar en las Asambleas subsecuentes; asignando al IMPEPAC la facultad de ser el encargado de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las elecciones de los representantes del Consejo Comunitario.
- i) Bajo ese contexto, señala que las obligaciones conferidas al Instituto actor en la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos surten efectos a partir de la publicación y vigencia de norma normativa, sin que exista la necesidad de un acto de aplicación posterior a la misma, como lo fue la emisión y notificación de diversos oficios suscritos por la Secretaría de Hacienda del Estado; por lo que en caso de estimar lo contrario, se considera que existe una aceptación por parte del Instituto a estar subordinado al Poder Ejecutivo local.
- j) Así, debe sobreseerse la controversia, pues los oficios no deben ser considerados como primer acto de aplicación: únicamente constituyen una comunicación entre autoridades derivado de los principios de coordinación y colaboración institucional entre el Poder Ejecutivo estatal y el IMPEPAC; sin que del contenido de los mismos se desprenda que exista una presunta subordinación del Instituto ante el Ejecutivo local. Cita en apoyo la jurisprudencia de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO”**.
- k) **Participación en la promulgación y publicación.** En cuanto a los actos de promulgación y publicación atribuidos al Titular del Poder Ejecutivo estatal, a pesar de que el Instituto actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que se combata dicha disposición por vicios respecto de dichos actos, es evidente que el Poder Ejecutivo estatal se encuentra llamado a la presente controversia constitucional para cumplir con el requisito formal de tener por demandados a los órganos que hubiesen expedido, promulgado o publicado el Decreto impugnado. Cita en apoyo la tesis de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA”**.
- l) En ese sentido, se informa que el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de promulgar y publicar las leyes y decretos a través del Periódico Oficial de Morelos, por lo que no incurrió en ninguna violación de las disposiciones constitucionales invocadas por el actor.
- m) **Respuesta a conceptos de violación.** Sobre los artículos impugnados, contrario a la postura del Instituto actor, se afirma que no existe la vulneración competencial apuntada por parte del Ejecutivo estatal o de la Secretaría de Hacienda, en razón que los oficios impugnados, así como los proyectos que fueron anexados a los mismos, se dictaron con la finalidad de que se emitiera un

pronunciamiento acorde a sus atribuciones en materia electoral, sin que por ello se trastocara el principio de división de poderes. Citando por aplicación la jurisprudencia de rubro: **“DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS”**.

- n) Del anterior criterio señala que se desprenden tres mandatos prohibitivos del artículo 116 Constitucional y que, a su vez, no se actualiza ninguno de ellos; es decir, no se actualiza la intromisión en tanto que el legislador no estableció ni en los preceptos reclamados, ni en ningún otro de la Ley impugnada, que el Poder Ejecutivo local o la Secretaría de Hacienda, a través de COPLADEMOR, realizara funciones que correspondan al IMPEPAC. Más bien, cada uno actuará en atención a su ámbito de competencia, y aún y cuando se prevé que las actividades las realizarán en coordinación, ello no significa intromisión en las atribuciones del Instituto.
  - o) No existe pues intromisión con la emisión de los oficios impugnados, toda vez que fueron elaborados para obtener el visto bueno del IMPEPAC para coordinarse con éste en cumplimiento de las tareas encomendadas y tampoco hay dependencia de dicho Poder a través de la Secretaría de Hacienda; en virtud de que no ha impedido que tome decisiones o actúe de manera autónoma en el ejercicio de sus funciones, toda vez que las obligaciones establecidas al Instituto en la Ley impugnada son inherentes a su naturaleza jurídica, sin que implique la imposición de nuevas atribuciones.
  - p) Con la emisión de los oficios impugnados se advierte que el objetivo de la Secretaría de Hacienda era iniciar los trabajos en coordinación y de manera conjunta con el Instituto actor, en cumplimiento a lo mandatado por el artículo 14 de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos; y en ningún momento fue con el ánimo de subordinar o interferir en su autonomía.
  - q) Finalmente, señala que el argumento del Instituto actor en el sentido de que no se determina con claridad las atribuciones de los Órganos del Gobierno del Estado, con las propias del Instituto, mezclando sus facultades, es inoperante. Ello, porque el artículo 14 fracciones I y II de la Ley impugnada, establece al COPLADEMOR y al IMPEPAC la atribución de coadyuvar en el ámbito de sus facultades, con dichas autoridades y con los órganos de representación ciudadana, según lo dispuesto en la presente ley, así como elaborar el Reglamento correspondiente para la organización de las asambleas, elaboración de proyectos y ejecución de los mismos; disposiciones legales que señalan que actuarán en el amparo de sus facultades y de acuerdo con sus atribuciones en términos de la normatividad que las rige y conforme la Ley de Presupuesto Participativo y con base en el Reglamento que ambos organismos emitan.
  - r) Por último, en cuanto a las constancias que guardan relación con los conceptos de invalidez como lo son los oficios SH/620/2021 y SH/938/2021, éstas cuentan con valor probatorio pleno; sin embargo, las constancias relativas a los proyectos de Reglamento de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, de Cronograma de Trabajo con las actividades por realizar en este año y de Reglamento para la Organización de las Asambleas, Elaboración de Proyectos y Ejecución de los mismos, en materia de Presupuesto Participativo, carecen del alcance probatorio que se pretende atribuirle a cada una de ellas, ya que no se demuestra la violación a la autonomía e independencia al Instituto actor; por el contrario, solo se acredita que la Secretaría de Hacienda buscó un acercamiento para trabajar en conjunto y realizar las acciones y obligaciones que impuso la ley a ambas instituciones en materia de presupuesto participativo desde su publicación y entrada en vigor.
  - s) Cita en apoyo la tesis de rubro: **“VALOR Y ALCANCE PROBATORIOS. DISTINCIÓN CONCEPTUAL. AUNQUE UN ELEMENTO DE CONVICCIÓN TENGA PLENO VALOR PROBATORIO, NO NECESARIAMENTE TENDRÁ EL ALCANCE DE ACREDITAR LOS HECHOS QUE A TRAVÉS SUYO PRETENDA DEMOSTRAR EL INTERESADO”**.
10. **Contestación de la demanda de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** La Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Local dio contestación, a su vez, a la demanda por medio de su titular, exponiendo en síntesis lo siguiente.
- a) En principio, señala que carece de legitimación pasiva, toda vez que la Secretaría de Hacienda forma parte integral de la estructura del Poder Ejecutivo estatal, por lo que mantiene una relación de subordinación con el titular de dicho Poder pues forma parte de éste y, por ende, no debió ser llamada a la presente controversia y se encuentra impedida para confrontar los actos que demanda el Instituto actor. Cita en apoyo la tesis de rubro: **“LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS”**.

- b) No obstante, *ad cautelam* da contestación a la demanda en el sentido de que es cierto que, el 26 de febrero de 2020, fue publicada la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos. Además, es cierto la emisión del oficio SH/620/2021 y que el mismo, le fue notificado a la Consejera Presidenta del IMPEPAC el 21 de mayo de 2021.
- c) En relación con las causales de improcedencia, conceptos de invalidez, así como de las constancias que guardan relación con los conceptos de invalidez, formuló los mismos planteamientos que el Poder Ejecutivo local.
11. **Contestación de la demanda del Poder Legislativo.** El Poder Legislativo demandado contestó la demanda por medio del Presidente de su Mesa Directiva en los siguientes términos:
- a) En cuanto a los hechos, aduce que es cierto que el 27 de enero de 2020, el Congreso local aprobó la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos. Por otro lado, no afirma ni niega el hecho de la emisión y notificación del oficio SH/620/2021 al no ser propio del Poder Legislativo local.
- b) En torno a la causal de improcedencia de la extemporaneidad de la demanda y de los conceptos de invalidez, el Congreso local formuló similares planteamientos que el Poder Ejecutivo estatal.
12. **Referencia a la opinión del Fiscal General de la República.** El Fiscal General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal se abstuvieron de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.
13. **Cierre de instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal (en adelante, la "Ley Reglamentaria de la Materia") y se puso el expediente en estado de resolución.

#### I. COMPETENCIA

14. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la "Constitución Federal") y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Instituto Electoral morelense y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos.

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

15. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la Materia,<sup>2</sup> esta Suprema Corte debe fijar los actos y normas efectivamente cuestionadas; obligación que, entre otros aspectos, debe cumplirse a través de una valoración integral del escrito inicial de demanda.
16. En ese sentido, de una apreciación holística de la demanda y del escrito de desahogo de la prevención, se estiman como normas y acto impugnados:
- a) Los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V; 11; 13, y 14 de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada el veintiséis de febrero de dos mil veinte (con motivo de su primer acto de aplicación consistente en el oficio SH/620/2021 emitido por la Secretaría de Hacienda).
- b) El oficio SH/620/2021, firmado por la Secretaría de Hacienda de Morelos y entregado el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno.

#### III. EXISTENCIA DEL ACTO Y NORMAS RECLAMADAS

17. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, se advierte la existencia tanto de las disposiciones normativas cuestionadas como del diverso oficio de la Secretaría de Hacienda Estatal.

<sup>2</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...]"

18. La Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos es una norma vigente y su existencia se acredita con su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad del Estado de Morelos el veintiséis de febrero de dos mil veinte. Por su parte, el acto reclamado también existe y consta en el expediente en copia certificada.

#### IV. OPORTUNIDAD

19. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la Materia, en sus fracciones I y II, establece el plazo para promover, respectivamente, una controversia constitucional en contra de actos y/o normas generales<sup>3</sup>; aclarándose en el propio artículo 3 de la ley que en dichos los plazos solo se contarán los días hábiles<sup>4</sup>.
20. En ese tenor, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, se procede a analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, dividiendo este apartado según el tipo de materia cuestionada.

##### Impugnación del oficio SH/620/2021 por vicios propios

21. Tal como se deriva de la citada fracción I del artículo 21, cuando se trata de *actos*, el plazo de treinta días para presentar la controversia transcurrirá del día siguiente al que: (a) surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo impugnado; (b) se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o (c) el actor se ostente sabedor.
22. En el caso, el Instituto sostiene que se hizo sabedor del oficio SH/620/2021 el veintiuno de mayo de dos mil veintiuno (lo cual no fue debatido por la autoridad demandada). El plazo impugnativo corrió entonces del veinticuatro de mayo al dos de julio siguiente<sup>5</sup>. Por ende, si la demanda de controversia se presentó el dos de julio de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estima que se interpuso dentro del tiempo previsto constitucional y legalmente.

##### Impugnación de la ley local

23. Por su parte, conforme a la Ley Reglamentaria de la materia, cuando se reclama la regularidad constitucional de *normas generales*, el plazo para cuestionarlas comenzará a correr a partir del día siguiente: (a) a la fecha de su publicación o (b) al que se produzca su primer acto de aplicación.
24. Respecto al segundo supuesto, la condición que se ha exigido por esta Suprema Corte es que el respectivo acto actualice las hipótesis normativas correspondientes. Sin que este análisis sea meramente formal. No es necesario, por ejemplo, que el acto cite expresamente las normas; lo que en realidad importa es que se pueda apreciar la materialización por parte de la autoridad de los supuestos normativos impugnados.
25. En este caso, este Tribunal Pleno llega a la conclusión que la demanda fue presentada de manera oportuna respecto a los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V; 11; 13 y 14 de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos (entendidos como un subsistema normativo); esto, bajo la modalidad impugnativa de primer acto de aplicación.
26. A nuestro juicio, a pesar de que el oficio SH/620/2021 no alude de manera expresa a dichas normas, la razón de emisión de dicho acto fue que se activaran las facultades de colaboración del Instituto Electoral Local con el Comité de Planeación del Estado de Morelos (integrado por la Secretaría de Hacienda); que es precisamente lo que prevén las normas reclamadas: la actuación conjunta entre esas dos autoridades. De ahí que se trate del primer acto de aplicación de estas normas, entendidas como un subsistema normativo y se cumpla con el requisito de oportunidad, al haber sido planteada la demanda dentro del plazo previsto para cuestionar el citado oficio.

<sup>3</sup> "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

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

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

<sup>4</sup> "Artículo 3. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: [...] II. Se contarán sólo los días hábiles, y [...]"

<sup>5</sup> Descontándose del cómputo los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de mayo, así como los días cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de junio de dos mil veintiuno, todos por ser inhábiles en términos de los artículos 2° y 3° de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

27. A mayor abundamiento, el contenido del oficio es el siguiente (negritas añadidas):

Dependencia: Secretaría de Hacienda

Dept:

Oficio Núm.: SH/620/2021

[...]

Cuernavaca, Morelos a 18 de mayo de 2021

MTRA. MIREYA GALLY JORDÁ

CONSEJERA PRESIDENTA DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA (IMPEPAC)

PRESENTE

Derivado de la publicación de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5786, con fecha 26 de febrero de 2020, en el cual se **enlista a las autoridades participantes y señala las atribuciones que les corresponden**, entre ellas al Instituto que Usted dignamente representa.

En este sentido, adjunto le envío la Ley de Presupuesto Participativo, el proyecto de Reglamento de la Ley de Presupuesto Participativo y el proyecto de cronograma de trabajo con las actividades por realizar en este año.

Derivado de lo anterior, le comento que el Lic. Juan José Herrasti Real Director General de Planeación Participativa e Información Estratégica de esta Secretaría a mi cargo, con número de contacto 7773189072, se encuentra a su disposición para resolver cualquier duda al respecto, **e iniciar los trabajos de manera conjunta para dar cumplimiento a lo que dispone la Ley y al cronograma de trabajo antes mencionado.**

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE

L.C. Y L. en D. MÓNICA BOGGIO TOMASAZ MERINO

SECRETARIA DE HACIENDA

28. En principio, cabe aclarar que este oficio no se considera meramente un aviso o comunicación entre órganos públicos del mismo Estado. Es un acto que forma parte de un procedimiento complejo.

29. Al respecto, se tiene que el presupuesto participativo es un mecanismo de participación ciudadana según el artículo 19 bis, sexto párrafo, fracción XI, de la Constitución morelense<sup>6</sup>; el cual, como lo exigió el Poder Constituyente Local, fue regulado en una legislación secundaria. Como se advierte de la propia

<sup>6</sup> "Artículo 19 bis.- Esta Constitución reconoce la participación de la sociedad morelense en sus distintas formas de expresión, las cuales deberán llevarse a cabo de forma pacífica y por conducto de los canales y las disposiciones legales que para el efecto se establezcan, y siempre deberán tener como finalidad la consolidación de la democracia participativa para el desarrollo del Estado y de su población, en lo individual y/o colectivo.

[...]

Esta Constitución y el Estado, reconocen como mínimo, los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

I. Plebiscito;

II. Referéndum;

III. Iniciativa Popular;

IV. Consulta Ciudadana;

V. Colaboración Ciudadana;

VI. Rendición de Cuentas;

VII. Audiencia Pública;

VIII. Cabildo Abierto;

IX. Congreso Abierto;

X. Asamblea Ciudadana;

**XI. Presupuesto Participativo**

XII. Difusión Pública;

XIII. Red de Contraloría

XIV. Gobierno abierto

El Congreso del Estado, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística en el ámbito de su competencia, vigilarán y llevarán a cabo las acciones necesarias para su cumplimiento.

Los mecanismos de participación ciudadana pueden tener origen popular o provenir de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por una autoridad, en los términos de la normativa aplicable".

Ley de Presupuesto Participativo de Morelos, este mecanismo de participación se ejecuta a través de la acción diferenciada y/o conjunta de diversos órganos: a) el Gobernador; b) el Congreso Estatal; c) el Comité de Planeación del Estado de Morelos (COPLADEMOR); d) el Instituto Electoral; e) los ayuntamientos, y f) las asambleas comunitarias.

30. Por lo que hace al denominado COPLADEMOR, conforme a su Decreto de creación publicado el primero de febrero de dos mil doce en el Periódico Oficial del Estado, se trata de un órgano asignado formalmente al Poder Ejecutivo Local; cuyo fundamento legal se encuentra en el artículo 16 de la Ley Estatal de Planeación y que se define como un cuerpo colegiado de la Secretaría de Finanzas y Planeación (ahora Secretaría de Hacienda Local<sup>7</sup>) encargado de coordinar el proceso de formulación, actualización, instrumentación, seguimiento y evaluación del Plan Estatal y de los Programas Estatales de Desarrollo.
31. Órgano colegiado que, de acuerdo a ese Decreto de creación, se compone a su vez por varios subórganos: un Pleno; una Coordinación Operativa de Planeación; una Coordinación de Seguimiento y Evaluación; un Subcomité sectorial por cada uno de los ejes rectores o gabinetes, y grupos de trabajo. Por lo que hace al **Pleno del COPLADEMOR**, con fundamento en el artículo 4 del Decreto de creación y el artículo 4 del Reglamento de este Comité, éste se integra de la manera que sigue (negritas añadidas):
  - I. Un representante del titular del Poder Ejecutivo en el Estado de Morelos, quien será el Presidente; II. **Quien tenga la titularidad de la Secretaría de Finanzas y Planeación, en el carácter de Coordinador General**; III. Quien tenga la titularidad de la Delegación en el Estado de la Secretaría de Desarrollo Social, que será el Secretario Técnico; IV. Los titulares de las diversas Secretarías y Dependencias que integran la Administración Pública Central del Estado de Morelos, con el carácter de Vocales; V. Los titulares de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Descentralizada del Estado de Morelos, con el carácter de vocales; VI. Quienes sean titulares de las diversas delegaciones en Morelos, de las Secretarías que conforman la Administración Pública Federal, en su carácter de vocales; VII. Los Presidentes Municipales, en carácter de vocales; VIII. Los representantes de las organizaciones sociales y privadas que actúen a nivel Estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes, en su carácter de vocales; IX. Los representantes de instituciones de educación superior y de centros de investigación que operen en el Estado, en su carácter de vocales; X. Quienes ostenten una Senaduría y Diputación Federal por el Estado, en su carácter de vocales, y XI. Quienes ostenten una Diputación Local del Congreso del Estado, en su carácter de vocales.
32. Consiguientemente, el Coordinador General del COPLADEMOR es actualmente la persona titular de la Secretaría de Hacienda, la cual tiene las facultades que las disposiciones legales aplicables le concedan<sup>8</sup>; entre las que se encuentran las relacionadas con el presupuesto participativo como mecanismo de participación ciudadana en atención a lo previsto en la ley.
33. Dicho lo anterior, aunque no se cite ninguna norma, en primer lugar, se advierte que el oficio SH/620/2021 reclamado fue emitido por la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos como parte del COPLADEMOR y en ejercicio de las funciones que le encomienda la Ley de Presupuesto Participativo a este Comité. Así, en segundo lugar y contrario a una visión meramente textual, este Tribunal Pleno estima que el motivo para haber realizado dicho acto no fue solo remitir al Instituto Electoral la ley como una especie de dato informativo, sino propiamente iniciar el procedimiento de presupuesto participativo; en el que justamente los artículos impugnados delimitan facultades que el COPLADEMOR y el Instituto Electoral deberán llevar a cabo de manera coordinada, por ser las autoridades en la materia.
34. Es decir, los artículos 4, fracciones VII, IX y XI, y 5, fracciones I, III, IV y V reclamados son normas definitorias que definen cuáles son las autoridades que participan en este mecanismo de participación ciudadana. El artículo 11 detalla el procedimiento que deben de ejecutar las asambleas ciudadanas en conjunción con el Instituto Electoral y el COPLADEMOR; mientras que los artículos 13 y 14 refieren que estos dos órganos son autoridades en la materia y delimitan las facultades que les corresponden de manera coordinada y/o en exclusiva. Estas normas son un subsistema normativo que define órganos y regula actuaciones dentro de este mecanismo de participación ciudadana.

<sup>7</sup> La Ley Orgánica de la Administración Pública Local, vigente hasta el treinta de septiembre de dos mil doce, incluía la denominación Secretaría de Hacienda y Planeación. Sin embargo, este órgano se sustituyó y denominó como Secretaría de Hacienda por la Ley Orgánica de la Administración pública, vigente a partir del primero de octubre de dos mil doce, conforme a su artículo Décimo Cuarto Transitorio. Legislación que posteriormente fue sustituida por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública publicada el cuatro de octubre de dos mil dieciocho, en la que también se reguló como Secretaría de Hacienda.

<sup>8</sup> **Reglamento del COPLADEMOR**

“Artículo 7.- El Coordinador General del Pleno del COPLADEMOR tendrá las siguientes atribuciones: [...]

XV. Las demás que le delegue el Presidente del COPLADEMOR o le confieran las disposiciones legales aplicables”.

35. Consecuentemente, cuando en el oficio reclamado se da cuenta que el Instituto Electoral es una de las autoridades vinculadas en este mecanismo de participación ciudadana, se adjunta la respectiva ley y los proyectos de Reglamento/cronograma de actividades y, además, se dice que lo anterior se hace para efectos de “iniciar” los trabajos conjuntos en cumplimiento de la ley y del cronograma de trabajo, se estima que no es un acto carente de obligatoriedad. Por el contrario, lo que busca la Secretaría de Hacienda (como parte del COPLADEMOR) es que el Instituto Electoral actúe en consecuencia y empiece a ejecutar las facultades detalladas en la ley.
36. El oficio impugnado presupone entonces las hipótesis normativas que se prevén en las normas impugnadas y pretende que el Instituto Electoral se adecúe a las mismas. Es por eso que se estima se trata del primer acto de aplicación de todo ese subsistema normativo, que activa la posibilidad de cuestionar su regularidad constitucional. Justamente lo que pretende el Instituto Electoral con la demanda es que no se le obligue a llevar a cabo las facultades previstas en las normas impugnadas, pues considera que al ejecutarlas necesariamente se le subordina a los órganos del Poder Ejecutivo Estatal u otros relacionados.
37. Lo anterior se evidencia incluso con actuaciones posteriores al acto reclamado, las cuales dan cuenta de que el COPLADEMOR presupuso ya la aplicabilidad de las diferentes exigencias previstas en la ley en donde se requiere colaboración con el Instituto Electoral; que es lo que el Instituto actor concibió como primer acto de aplicación e impugnó mediante esta controversia. En concreto, se observa que la actuación inmediata que siguió al oficio reclamado fue la remisión<sup>9</sup> por parte de la Secretaría de Hacienda de la propuesta de Reglamento (para la Organización de las Asambleas, Elaboración de Proyectos y Ejecución de los mismos -que claramente difiere del Reglamento de la Ley competencia del Ejecutivo), a fin de que esa propuesta elaborada por el COPLADEMOR fuere aprobada a su vez por el Instituto Electoral actor.
38. Sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión que las normas reclamadas detenten contenidos diferenciados; inclusive, facultades dentro del procedimiento de participación ciudadana que son continuas y que se activan en diferentes momentos. Para este Tribunal Pleno, se recalca, los preceptos reclamados se tratan de normas que componen un subsistema normativo y, si bien alguna de ellas delimitan de manera específica ciertas facultades como aprobar de manera conjunta un reglamento para la organización de asambleas o participar en las asambleas ciudadanas, no es necesario en este caso esperar a que ocurra cada supuesto fáctico.
39. Se insiste, las normas que se identificaron en la demanda comparten como premisa normativa la necesaria coordinación entre el Instituto Electoral y el COPLADEMOR. Esa consecuencia normativa común surge precisamente desde el primer momento en que se requiere la intervención coordinada entre ambos órganos. Exigir entonces al Instituto Electoral que, espere a cada una de las múltiples actuaciones e impugne todas ellas en controversia, sería desconocer la *inminencia* de todos esos actos y las consecuencias normativas que ya sufre el Instituto Electoral por virtud de las normas que pretende cuestionar.

\*\*\*\*\*

40. Es por todo lo anterior que se valora como oportuna la demanda, pues el oficio impugnado actualizó por primera ocasión las hipótesis normativas de los preceptos reclamados y, como se adelantó, dicho acto de aplicación fue cuestionado en el plazo previsto constitucional y legalmente. Por lo tanto, se declara como **infundada** la causal de improcedencia planteada por las autoridades demandadas en la que alega la extemporaneidad de la demanda respecto a las normas impugnadas por no actualizarse su aplicación.

## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

41. La demanda fue presentada por parte legítima. El artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los órganos legitimados para promover una controversia constitucional y los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>10</sup> prevén que esos órganos pueden tener el carácter de actores o demandados, quienes podrán comparecer al juicio de controversia constitucional por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

<sup>9</sup> Remisión que se hizo mediante un diverso oficio SH/938/2021.

<sup>10</sup> “**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I.- Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia [...]

**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario”.

42. En ese sentido, este Tribunal Pleno estima que el IMPEPAC, al ser una entidad constitucionalmente autónoma de conformidad con los artículos 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal<sup>11</sup> y 23, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Morelos<sup>12</sup>, es uno de los órganos autorizados para poder plantear una controversia constitucional con fundamento en el inciso k) de la citada fracción I del artículo 105 constitucional<sup>13</sup>. Asimismo, por lo que hace a la representación para acudir al procedimiento, se estima que se hizo conforme a la normatividad aplicable.
43. El artículo 79, fracción I, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos<sup>14</sup> establece que la representación del Instituto Electoral local recae en quien ostente el cargo de Consejero Presidente. En ese sentido, el IMPEPAC compareció por conducto de la Consejera Presidenta, la maestra Mireya Gally Jordá, personalidad que se le reconoce en términos del acuerdo de designación por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/PC/116/2021, del diecisiete de abril de dos mil veintiuno<sup>15</sup>.
44. En consecuencia, si la controversia constitucional se promovió por un organismo constitucional autónomo a través de quien demostró ostentar el cargo con facultades suficientes para representarlo, es evidente que debe reconocerse su legitimación.

#### VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

45. Se cumple el presupuesto de legitimación pasiva por lo que hace al Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Sin embargo, no se acepta la legitimación pasiva, de manera autónoma, de la Secretaría de Hacienda de dicha entidad federativa.

##### Poder Legislativo

46. En relación con el Poder Legislativo demandado, es otro poder del Estado de Morelos y acudió en su representación Francisco Érik Sánchez Zavala, quien se ostenta como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Morelos. Este carácter fue acreditado con copia del acta de la sesión de la Junta Previa del Congreso morelense iniciada el veintinueve de agosto de dos mil veintiuno, mediante el cual se le designó como Presidente de la Mesa Directiva. Por su parte, las atribuciones para representar en juicio a este órgano legislativo se desprenden del artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos<sup>16</sup>.

##### Poder Ejecutivo

47. En cuanto al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, también se cumple con los requisitos necesarios, pues éste puede ser demandado en controversia por un órgano constitucional autónomo local y su intervención en juicio se dio por medio de Samuel Sotelo Salgado, Consejero Jurídico del Poder

<sup>11</sup> **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 [...]

**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: [...]

**c)** Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:"

<sup>12</sup> **Artículo 23.** Los procesos electorales y de participación ciudadana del Estado, se efectuarán conforme a las bases que establecen la presente Constitución y las Leyes de la materia y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, máxima publicidad y paridad de género.

**V.** La organización de las elecciones, es una función estatal que se realiza a través del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las elecciones locales estarán a cargo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y podrá delegarla al Instituto Nacional Electoral en los términos de esta Constitución y la Ley en la materia.

El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, es un organismo público local electoral autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los partidos políticos y la ciudadanía, en términos de la normatividad aplicable."

<sup>13</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**k)** Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y".

<sup>14</sup> **Artículo 79.** Son atribuciones del Consejero Presidente del Instituto Morelense, las siguientes: [...]

I Tener la representación legal y administrativa del Instituto Morelense, siendo responsable en términos de lo establecido en el Título Cuarto de la Constitución Federal; la representación electoral se ejercerá de manera conjunta con los presidentes de las comisiones ejecutivas permanentes o temporales; [...]"

<sup>15</sup> Se acompaña al escrito de demanda en copias certificadas, en donde se establece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ha tenido a bien designar a la C. Mireya como Consejera Presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, cargo que desempeñará por siete años a partir del diecisiete de abril de dos mil veintiuno.

<sup>16</sup> **Artículo 36.-** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva: [...]

XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; [...]"

Ejecutivo Local. Dicho carácter fue acreditado con la copia certificada del nombramiento expedido por el Gobernador del Estado el primero de octubre de dos mil dieciocho. Sus facultades de representación se encuentran previstas en los artículos 36, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos<sup>17</sup> y 10, fracción XXI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica de Morelos<sup>18</sup>, así como en el Acuerdo Delegatorio suscrito por el Gobernador del Estado de Morelos y publicado el Periódico Oficial de Morelos el dieciséis de abril de dos mil diecinueve<sup>19</sup>.

#### Secretaría de Hacienda Local

48. Por otro lado, recordemos que en el acuerdo de admisión se consideró a la Secretaría de Hacienda local como autoridad demandada, con reserva de que se determinara lo conducente al momento de dictarse la sentencia. En ese sentido, dado que fue un mero pronunciamiento preliminar y en atención a nuestros precedentes, este Tribunal Pleno estima que no cabe aceptar la legitimación pasiva de la Secretaría de Hacienda de manera autónoma a la que se le reconoció al Poder Ejecutivo morelense.
49. Es criterio consolidado de esta Corte que, para poder ser un órgano demandado en controversia, no se puede tratar de un órgano subordinado<sup>20</sup>. Es decir, sólo se aceptará la legitimación pasiva de un órgano estatal, cuando su actuación en la emisión del acto reclamado se haga de manera autónoma a las facultades que se le reconocen como parte de un poder u órgano complejo.
50. En el caso, se estima que la Secretaría de Hacienda forma parte orgánicamente del Poder Ejecutivo. Bajo ese tenor, si bien dicha Secretaría fue la que suscribió el acto reclamado, lo hizo en atención a las facultades que se asignan como parte del COPLADEMOR. Por más que ese COPLADEMOR es un órgano compuesto por varios subórganos, el cual detenta facultades específicas en materia de presupuesto participativo, es un órgano que forma parte del Poder Ejecutivo morelense. Por ello, sus actuaciones se encuentran subordinadas formal y materialmente al mismo.
51. En consecuencia, se acepta la petición de improcedencia planteada por la propia Secretaría en su informe y se **sobresee** la controversia con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución General en relación con los artículos 19, fracción IX, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia. Ello, sólo por lo que hace al oficio **SH/620/2021** reclamado, en relación únicamente con la Secretaría de Hacienda local.
52. La controversia es, pues, procedente respecto a tal oficio teniendo como autoridad demandada al Poder Ejecutivo morelense.

#### **VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIMIENTO**

53. En esta sección analizaremos los restantes motivos de improcedencia planteados por los poderes demandados y los advertidos de oficio.

<sup>17</sup> **Artículo 36.-** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: [...]

I. Representar y constituirse en asesor jurídico del Gobernador del Estado, en todos los actos en que éste sea parte; y en los casos a que se refiere el artículo 18 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dicha representación se realizará por los titulares de esa Dependencia o de las unidades administrativas que la integran conforme a su Reglamento Interior;

II. Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo en todos los juicios o negocios en que intervenga como parte, o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico; [...].

<sup>18</sup> **Artículo 10.** Para el despacho de los asuntos establecidos en la Ley, el Consejero tendrá las siguientes atribuciones: [...]

XXI. Representar al Gobernador, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...].

<sup>19</sup> Acuerdo por el que se delega y autoriza a la persona titular de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal, para ejercer las facultades y atribuciones que requieran del previo acuerdo del Gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos

Artículo primero.- Se autoriza y delega a la persona titular de la Consejería Jurídica del poder Ejecutivo Estatal, para ejercer de forma directa y personal, todas y cada una de sus atribuciones legales y reglamentarias que conforme a la normativa vigente, requieran del previo acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo.

<sup>20</sup> Criterio que se refleja, entre otras, en la tesis P./J. 84/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Agosto de 2000, página 967, de rubro y texto: **"LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.** Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.", para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados".

**VII.1. Improcedencia por extemporaneidad**

54. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos plantearon dos argumentos relacionados con la extemporaneidad de la demanda. Por un lado, señalaron que es improcedente la controversia constitucional, toda vez que el oficio reclamado no puede tenerse como el primer acto de aplicación de las normas y, por ende, la demanda es extemporánea. Adicionalmente, argumentaron que si el IMPEPAC estuvo inconforme con la asignación de facultades que le otorga la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, tuvo la oportunidad de combatir esa invasión en el momento procesal oportuno; es decir, a partir de la publicación de la ley en el Periódico Oficial de Morelos que fue el día veintiséis de febrero de dos mil veinte. Se trata de normas autoaplicativas y no heteroaplicativas; por lo que no cabe la impugnación mediante el oficio reclamado.
55. Este Tribunal Pleno **no coincide** con estas posturas de las autoridades demandadas. En primer lugar, por lo que hace al argumento de si el oficio reclamado se trata o no de un acto de aplicación de las normas para efectos de su oportunidad, esto ya fue contestado de manera previa.
56. En segundo lugar, por lo que hace a los argumentos de autoaplicación, en principio, debe resaltarse que las autoridades demandadas traen a colación criterios jurisprudenciales del juicio de amparo que no son aplicables para las controversias constitucionales (en relación a los criterios de autoaplicación y heteroaplicación). Por su parte, y contrario a lo que parece ser la interpretación de las reglas que rigen a las controversias por parte de los órganos demandados, esta Suprema Corte considera que, en términos de la Ley Reglamentaria de la materia, las modalidades para cuestionar normas generales en una controversia no son excluyentes.
57. Los órganos legitimados pueden impugnar las normas por virtud de su publicación o con motivo de su primer acto de aplicación. El que no hayan decidido hacerlo mediante la primera modalidad no los priva de hacerlo mediante la segunda.

**VII.2. Improcedencia fundamentada en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria**

58. Por otro lado, el Poder Ejecutivo del Estado señaló en su informe que el acto reclamado constituye una comunicación entre autoridades, sin que dé lugar a una subordinación entre órganos. Por ello, a su parecer, debía aplicarse por analogía la jurisprudencia de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESERSE CUANDO SE IMPUGNAN LOS DICTÁMENES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS, YA QUE CONSTITUYEN ACTOS QUE FORMAN PARTE DE UN PROCEDIMIENTO Y NO RESOLUCIONES DEFINITIVAS QUE PONGAN FIN A UN ASUNTO”** (en la que se cita como causal de improcedencia la prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria).
59. En suma, de estas afirmaciones es posible desprender que el Poder Ejecutivo considera que debe sobreseerse la controversia porque, a su parecer, el oficio que se cuestiona se trata de una mera comunicación entre el Instituto Electoral y la Secretaría de Hacienda, que no se trata de una actuación definitiva y, por ende, no existe la subordinación que se alega. Esta Suprema Corte **no comparte estas razones de improcedencia**.
60. Contrario a su visión, en párrafos previos ya se evidenció cuál es la naturaleza del órgano que suscribió el oficio reclamado y bajo qué sentido lo hizo. Se trata de un acto que fue suscrito por un órgano que forma parte del Poder Ejecutivo (en su carácter de integrante del COPLADEMOR), que tiene como destinatario a un órgano constitucional autónomo y que se emitió en la lógica regulativa de un mecanismo de participación ciudadana.
61. Por ende, es evidente que se trata de un acto que sí tiene incidencia en el ordenamiento jurídico y que se le puede atribuir dentro de la categoría de actos de uno de los órganos que puede ser demandado conforme al artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución General; cuya regularidad constitucional se reclamó por vicios propios y con motivo de la inconstitucionalidad de las normas que lo fundamentan.
62. No se trata de un acto dictado en un procedimiento, del cual se pueda alegar su falta de definitividad. Tampoco estamos ante un supuesto en donde se advierta que existe una vía legal prevista para la solución del conflicto conforme a la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia.
63. Por el contrario, atendiendo a los conceptos de invalidez y causa de pedir de la demanda, es notorio que el Instituto Electoral plantea una violación a la Constitución consistente en que las normas y el oficio que se cuestionan vulneran su garantía de autonomía reconocida en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución General (como órgano constitucional autónomo). Esto, pues las actuaciones que la ley le impone en correlación con otras autoridades en materia de presupuesto participativo (como mecanismo de participación ciudadana), materializadas a partir del oficio reclamado, en realidad lo dejan en una situación en las que sus decisiones penden y dependen del Poder Ejecutivo y otros órganos; alejándose,

además, de las competencias que en materia de mecanismos de participación ciudadana se le reconoce en la Constitución y en la legislación general. Planteamiento que, lejos de poderse analizar como un aspecto de procedencia, redundante en una cuestión de examen de fondo del problema jurídico planteado.

#### VIII. ESTUDIO DE FONDO

64. Expuesto todo lo anterior y como se adelantó, la materia de la presente controversia se circunscribe a analizar un subsistema normativo de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos y un acto mediante el cual se materializaron dichas hipótesis normativas.
65. El contenido del respectivo oficio ya fue transcrito. El texto de las normas cuestionadas es el siguiente:

**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por: [...]

VII. COPLADEMOR, a la (sic) Comité de Planeación del Estado de Morelos; [...]

IX. Gobernador, al Titular del Ejecutivo del Estado de Morelos; [...]

XI. IMPEPAC, al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana;

**Artículo 5.** Son autoridades en materia de Presupuesto Participativo:

I. El Gobernador; [...]

III. El COPLADEMOR;

IV. El IMPEPAC;

V. Los Ayuntamientos, y [...]

**Artículo 11.** La Asamblea Ciudadana se ajustará a lo siguiente:

Será pública y abierta y se integrará con los habitantes de la colonia, comunidad o pueblo originario conforme al marco geográfico del IMPEPAC. Las niñas y los niños, así como las y los adolescentes, tendrán derecho a voz. Los ciudadanos y ciudadanas mayores de edad que cuenten con credencial de elector actualizada, tendrán derecho a voz y voto.

I. En la primera asamblea se elegirá al Consejo, el que, a partir de ese momento dirigirá la Asamblea Ciudadana, y discutirán y priorizarán el o los proyectos, respecto de las problemáticas o necesidades, en su colonia, comunidad o pueblo originario, de conformidad con la suficiencia presupuestal;

II. Decidirán sobre las particularidades de la implementación conforme al procedimiento que dispone la presente Ley y su Reglamento, y

III. Dará seguimiento, en su caso, a la aplicación y ejecución del recurso.

**Artículo 13.** Son órganos en materia de presupuesto participativo:

I. El IMPEPAC, y

II. El COPLADEMOR.

**Artículo 14.** Corresponde al COPLADEMOR y al IMPEPAC:

I. Coadyuvar, en el ámbito de sus facultades y de acuerdo con sus atribuciones, con dichas autoridades y con los órganos de representación ciudadana, según lo dispuesto en la presente Ley;

II. Elaborar el Reglamento correspondiente para la organización de las asambleas, elaboración de proyectos y ejecución de los mismos;

III. Difundir el Sistema del Presupuesto Participativo;

IV. Asesorar y capacitar en materia de Presupuesto Participativo a los integrantes de Asambleas ciudadanas;

V. Realizar la Sesión de información a la comunidad para dar a conocer las reglas de participación y en qué consiste el presupuesto participativo;

VI. Participar en la Primera Asamblea Ciudadana en la organización de la elección del Consejo, así como de coadyuvar en las Asambleas subsecuentes y recibir las propuestas de proyectos por parte de la comunidad;

VII. El IMPEPAC será el encargado de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

VIII. Para la celebración de las Asambleas Ciudadanas, el IMPEPAC y el COPLADEMOR podrán solicitar la cooperación del Gobierno del Estado, el Congreso y los Ayuntamientos, y

IX. Las demás que disponga este ordenamiento y demás normatividad aplicable.

Para los efectos de lo establecido en la fracción II del presente artículo, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvarán con el IMPEPAC y el COPLADEMOR.

66. El argumento central del Instituto Electoral Local es que los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución General le reconocen una autonomía para tomar sus propias decisiones y para ejecutarlas, sin la injerencia de algún otro poder u órgano del Estado; en particular, en relación con mecanismos de participación ciudadana previstos localmente. Por ello, el que se le asignen en ley facultades en materia de presupuesto participativo que deben realizarse bajo la supervisión y coordinación del Poder Ejecutivo y de otros órganos del Estado, le genera una invasión de competencias y le evita llevar a cabo sus funciones de manera autónoma e independiente.
67. Adelantando nuestras conclusiones, se estima que son **parcialmente fundados** estos razonamientos. Para este Tribunal Pleno, son **inconstitucionales** los **artículos 13, fracción II, y 14, en su primer párrafo, en la porción normativa que dice “al COPLADEMOR y”, en su fracción VIII, en la porción normativa que dice “y el COPLADEMOR”, y en su último párrafo, en la porción normativa que dice “y el COPLADEMOR”,** de la Ley de Presupuesto Participativo; lo cual da lugar a declarar la invalidez, a su vez, del oficio reclamado que se emitió partiendo de tales contenidos normativos.
68. Sin embargo, aun cuando forman parte de un subsistema normativo, este Tribunal Pleno considera que debe reconocerse la **validez** de los **artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V; y 11.** Esto, pues, a diferencia de las disposiciones normativas detalladas en el párrafo anterior, en éstas no se aprecia que las definiciones ahí descritas o las facultades ahí detalladas irrumpen en la autonomía y competencias que la Constitución General le reconoce al Instituto Electoral Local.
69. Para explicar a detalle estas conclusiones, el presente estudio de fondo se dividirá en tres subapartados: en el primero, se analizarán los **artículos 13 y 14** reclamados (**VIII.1.**); en el segundo, se efectuará el escrutinio de regularidad de los **artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V, y 11** impugnados (**VIII.2.**) y, finalmente, en el tercero nos ocuparemos del examen del oficio cuestionado (**VIII.3.**).

#### VIII.1.

#### Artículos 13 y 14

70. Para efectos de poder realizar el examen de inconstitucionalidad, es imprescindible sentar el parámetro de regularidad aplicable.

#### Régimen competencial del órgano actor

71. Tal como se ha expresado en diversos precedentes, siendo algunos de los últimos las acciones de inconstitucionalidad 132/2020 y 134/2020, el Instituto Electoral del Estado de Morelos es un órgano que goza de autonomía e independencia y cuya existencia encuentra fundamento en los artículos 41, fracción V, y apartado C; 73, fracción XXXIX-U, y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución General.
72. Al respecto, en la citada fracción V del artículo 41 se indica que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional y de los organismos públicos locales. Sobre este último, en el Apartado C de esa fracción del artículo 41 se dice que las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y procesos de revocación de mandato estarán a cargo de tales organismos públicos electorales locales; órganos que ejercerán funciones en las siguientes materias (en la que se encuentra un ámbito reservado a los mecanismos de participación ciudadana):
- i. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
  - ii. Educación cívica;

- iii. Preparación de la jornada electoral;
  - iv. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
  - v. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
  - vi. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
  - vii. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;
  - viii. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;
  - ix. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local<sup>21</sup>;**
  - x. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
  - xi. Las que determine la ley.
73. En el artículo 116 constitucional se delimitan estas disposiciones respecto al orden jurídico estatal y se señala, por un lado, que de conformidad con lo dispuesto en la propia Constitución y en las leyes generales de la materia, en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. Y por otro lado, se explicita que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales en la materia, **gozarán de autonomía** en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; especificando ciertas reglas sobre su conformación y proceso de nombramiento de los consejeros electorales, entre otras.
74. Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales complementa y desarrolla las referidas disposiciones constitucionales, formando parte del parámetro de regularidad en términos del citado artículo 116. En esta legislación, en su artículo 1, se detalla como objeto de la misma establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en esas materias y prever la relación entre el Instituto Nacional y tales organismos públicos electorales locales.
75. A su vez, como parte de los principios y reglas generales en la materia, en los artículos 4, numerales 1 y 2, y 5, numeral 1, se establece que la aplicación de la ley general corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, a los organismos públicos electorales locales y las autoridades jurisdiccionales locales en la materia y que el Instituto Nacional y los organismos públicos locales, en el ámbito de su competencia, dispondrán lo necesario para asegurar el cumplimiento de esta ley, así como que las *“autoridades federales, estatales y municipales deberán prestar la colaboración necesaria para el adecuado desempeño de las funciones de las autoridades electorales establecidas por la Constitución y esta Ley”*.
76. Asimismo, inmerso en el Título de la ley sobre la participación de los ciudadanos en las elecciones, en su artículo 7, numeral 4, se señala que es *“derecho y obligación de los ciudadanos, **votar** en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, en los términos que determine la ley de la materia y en los procesos de participación ciudadana que estén previstos en la legislación correspondiente”* (negritas añadidas).
77. En el artículo 8, numeral 2, se prevé que *“es derecho exclusivo de los ciudadanos **participar como observadores** de los actos de preparación y desarrollo de los procesos electorales federales y locales, así como en las consultas populares y demás formas de participación ciudadana que se realicen de conformidad con la legislación correspondiente, en la forma y términos que determine el Consejo General, y en los términos previstos en esta Ley”* (negritas añadidas).

<sup>21</sup> Por lo que hace únicamente a la participación en procesos de revocación de mandato (como especie de mecanismo de participación ciudadana), cabe resaltar que la Constitución en su artículo 34, fracción IX, la reconoce como un derecho de los ciudadanos de rango constitucional.

Además, únicamente sobre este mecanismo, la Constitución establece reglas aplicables no sólo al ámbito federal, sino también al de las entidades federativas. Por ejemplo, a pesar de incluirse en la sección de reglas aplicables a la revocación de mandato del Presidente de la República, en el numeral 7o. de la citada fracción IX del artículo 34 constitucional se prohíbe la propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno y se dice que *“El Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos”*.

78. Más adelante, en la parte específica de regulación de los organismos públicos electorales locales, en el artículo 98, numerales 1 y 2, se resalta nuevamente que “*son autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución, esta Ley y las leyes locales correspondientes*”, así como que están “*dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. **Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad***”.
79. Y, en particular, en el **artículo 104** de la Ley General se especifican las facultades que corresponden a estos organismos públicos electorales locales; siendo importante resaltar que en el **inciso ñ) del numeral 1** ese precepto se establece como una de sus facultades la de “***organizar, desarrollar, y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana que se prevean en la legislación de la entidad federativa de que se trate***” (negritas y subrayado añadidos).
80. Ahora, aunque no forma parte del parámetro de regularidad constitucional, y dadas las implicaciones que se hacen en la Ley General a lo que se regule en la normatividad estatal, como ya se describió, es importante resaltar que el artículo 19 bis, sexto párrafo, fracción XI, de la Constitución morelense<sup>22</sup> prevé al presupuesto participativo como un mecanismo de participación ciudadana (por virtud de su reforma de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve) junto con otros como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la asamblea ciudadana, el gobierno abierto, etcétera.
81. Al respecto, en ese mismo artículo 19 bis se dice que la Constitución Local reconoce que existen diferentes formas tanto individuales como colectivas en que la ciudadanía puede expresarse y participar en el sistema democrático en complemento a la mera elección de sus representantes; estableciendo que los poderes públicos están obligados a respetar y garantizar los diferentes mecanismos de participación ciudadana sin que ninguno de ellos tenga como objetivo atentar o disminuir derechos humanos o las facultades de los poderes del Estado, de los ayuntamientos o de los órganos autónomos.
82. Por ello, se establece que, respecto a los mecanismos de participación ciudadana, será el “*Congreso del Estado, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística en el ámbito de su competencia, vigilarán y llevarán a cabo las acciones necesarias para su cumplimiento*”<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> **Artículo 19 bis.-** Esta Constitución reconoce la participación de la sociedad morelense en sus distintas formas de expresión, las cuales deberán llevarse a cabo de forma pacífica y por conducto de los canales y las disposiciones legales que para el efecto se establezcan, y siempre deberán tener como finalidad la consolidación de la democracia participativa para el desarrollo del Estado y de su población, en lo individual y/o colectivo.

Los Poderes Públicos y todas las autoridades en el ámbito de su competencia, están obligadas a respetar, garantizar y cumplir con los objetivos de los mecanismos de participación ciudadana.

La participación ciudadana tendrá lugar en la planeación estatal y municipal, en los términos previstos por la Ley. Asimismo, deberán establecer políticas públicas que fortalezcan la cultura participativa.

Son principios de la participación ciudadana los siguientes: la legalidad, solidaridad, igualdad, equidad, bienestar social, justicia social y soberanía popular.

Ningún mecanismo de participación ciudadana, tendrá como objetivo atentar o disminuir derechos humanos, las facultades constitucionales de los Poderes del Estado, de los Ayuntamientos o de los Órganos Autónomos.

Esta Constitución y el Estado, reconocen como mínimo, los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

I. Plebiscito;

II. Referéndum;

III. Iniciativa Popular;

IV. Consulta Ciudadana;

V. Colaboración Ciudadana;

VI. Rendición de Cuentas;

VII. Audiencia Pública;

VIII. Cabildo Abierto;

IX. Congreso Abierto;

X. Asamblea Ciudadana;

XI. Presupuesto Participativo

XII. Difusión Pública;

XIII. Red de Contraloría

XIV. Gobierno abierto

El Congreso del Estado, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y el Instituto Morelense de Información Pública y Estadística en el ámbito de su competencia, vigilarán y llevarán a cabo las acciones necesarias para su cumplimiento.

Los mecanismos de participación ciudadana pueden tener origen popular o provenir de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por una autoridad, en los términos de la normativa aplicable”.

<sup>23</sup> Disposición que se complementa en la Ley Estatal de Participación Ciudadana, reglamentaria de este precepto de la Constitución Local (que data incluso de la reforma a la Constitución Local en septiembre de dos mil diecinueve que dio lugar a su texto actual); en la que, entre otras muchas cuestiones, se dispone explícitamente en los artículos 22 y 24 que el Instituto Electoral Local es un órgano constitucionalmente autónomo, al que le corresponde “*calificar la procedencia o improcedencia, así como preparar, organizar, desarrollar, realizar el cómputo de votos y declaración de los resultados de los mecanismos de participación ciudadana que correspondan, de conformidad con la presente Ley*”.

83. En concreto, por lo que hace al Instituto Electoral, su autonomía se reconoce en el artículo 23, fracción V, de la Constitución Local<sup>24</sup>; disposición normativa en la que, a su vez, se señala que dicho órgano es la autoridad en materia electoral y de participación ciudadana y que, entre sus múltiples facultades (reiterándose lo dispuesto en la Constitución General y en el citado artículo 104, numeral 1, inciso ñ), de la Ley General), se encuentra la de: ***“organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local”*** (negritas y subrayado añadido)<sup>25</sup>.
84. Incluso, en párrafos subsecuentes de esa fracción V del artículo 23, se explicita que este Instituto *“calificará la procedencia o improcedencia, y se encargará de la organización, dirección y vigilancia de los mecanismos de participación ciudadana que contemple la ley en la materia, salvaguardando los derechos ciudadanos, de conformidad con el artículo 19 Bis de esta Constitución y la normativa aplicable”*.
- \*\*\*\*\*
85. En suma, atendiendo a lo expuesto en párrafos precedentes, se tiene que nuestro ordenamiento jurídico prevé una garantía de autonomía para los organismos públicos de cada entidad federativa encargados de las materias de procesos electorales y participación ciudadana; estableciéndose desde la propia Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales facultades que les corresponden en dichas materias. Particularmente, lo relativo a la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de los mecanismos de participación ciudadana que se contemplen localmente.
86. Garantía de autonomía que, al tener rango constitucional, goza de una especial protección y tiene varias implicaciones para el régimen interior de estos órganos y para la normatividad secundaria que los regule (implicaciones de autonomía política, financiera, jurídica y administrativa); entre ellas, que no debe existir una intervención por parte de los otros poderes u órganos del Estado en aspectos exclusivos del régimen interior de estos organismos públicos locales<sup>26</sup> y, por lo que hace al ejercicio de las competencias que se les asignan constitucionalmente, que las mismas no pueden hacerse depender o supeditarse a las decisiones o intervenciones de otros poderes u órganos del Estado.
87. Sin que esta garantía de autonomía signifique que los órganos autónomos electorales locales actúen al margen del ordenamiento jurídico o que su actuación se lleva a cabo sin ningún tipo de relación con otro poder u órgano del Estado. Ello sería prácticamente imposible.
88. Los órganos del Estado interactúan en muchas ocasiones entre sí para efectos de poder cumplir sus objetos y competencias; en particular, porque la finalidad primaria que tiene el Estado es la protección y salvaguarda de los derechos humanos y eso involucra, en gran parte de los casos, la intervención de

<sup>24</sup> **Artículo 23.-** Los procesos electorales y de participación ciudadana del Estado, se efectuarán conforme a las bases que establecen la presente Constitución y las Leyes de la materia y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, máxima publicidad y paridad de género.

[...]

V.- La organización de las elecciones, es una función estatal que se realiza a través del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las elecciones locales estarán a cargo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y podrá delegarla al Instituto Nacional Electoral en los términos de esta Constitución y la Ley en la materia.

El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, es un organismo público local electoral autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los partidos políticos y la ciudadanía, en términos de la normativa aplicable.

Será autoridad en la materia electoral y de **participación ciudadana**, profesional en su desempeño, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, conforme lo determinela (sic) normativa aplicable, se estructurará con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos.

El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, ejercerá las funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y Partidos Políticos;
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la Ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del Titular del Poder Ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos;
9. **Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;**
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral; y
11. Las que determine la normatividad correspondiente. [...].

<sup>25</sup> Contenido normativo que se reitera en los artículos 63 y 66, fracción XV, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.

<sup>26</sup> Lógicamente esta Suprema Corte ha aceptado que estos órganos pueden ser regulados legislativamente; lo que justamente hay que cuidar es que esa legislación, que muchas veces incluye aspectos relacionados con la vida interna del órgano, no afecte sus garantías de autonomía e independencia.

una o varias autoridades del Estado, lo cual se cumplimenta asignando a cada uno cierto tipo de competencias. Por ello, más bien la autonomía de un órgano tiene que ver con la posibilidad de tomar sus propias decisiones y ejercer las competencias que se le atribuyen sin una injerencia indebida por parte de otro poder u órgano del Estado; protección que se encuentra respaldada a su vez por el principio de **división de poderes**.

89. La interpretación actual que se le ha dado a este principio constitucional radica en que tiene como fin limitar y equilibrar el poder público; ello, a efecto de impedir que un poder u órgano del Estado se coloque por encima de otro, para con ello evitar que un individuo o corporación sea el depositario de dos o más poderes de gobierno.
90. El esquema de división de poderes así establecido en nuestra Constitución General no supone un fin en sí mismo, sino una técnica que exige un equilibrio entre los distintos poderes de la Federación y de las entidades federativas (y órganos del Estado); lo cual justamente se logra a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales o a sus garantías.<sup>27</sup>
91. Dicho de otra manera, en atención al principio de división de poderes, la Constitución General establece los ámbitos de actuación y las facultades de cada poder necesarias para el ejercicio de las funciones de cada poder u órgano; sin que ello tenga como consecuencia forzosa una estructura y relación estática entre las entidades de gobierno.
92. Por ende, si bien la autonomía de los poderes públicos implica entonces, por lo general, la no intromisión o dependencia de un poder respecto de otro, lo cierto es que, con miras a alcanzar una genuina y eficaz división de poderes, el propio texto constitucional prohíbe cierta intervención o permite/exige en algunas ocasiones requisitos de colaboración, bien para la realización de ciertos actos o bien para el control de determinados actos de un poder por parte de otro.
93. Esta colaboración dota de flexibilidad al principio de división de poderes; insistiendo en que tal colaboración tiene sus límites, los cuales se traducen en que la participación de un poder/órgano autónomo respecto de otro no llegue al extremo de interferir de manera preponderante o decisiva en el funcionamiento o decisión del poder con el cual se colabora<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Tal criterio se ha adoptado en varios precedentes y se refleja, al menos, en la tesis P./J. 52/2005, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXII, julio de 2005, página 954, de rubro y texto: "**DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**". La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.", no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías".

<sup>28</sup> Véase, la tesis CLVIII/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, septiembre de 2000, página 33, de rubro y texto (negritas nuestras): "**PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN**". Del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte, por una parte, que en su artículo 49 establece como nota característica del Gobierno Mexicano, el principio de división de poderes al señalar expresamente que "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.". Determinando en su segundo párrafo, como regla general, que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada poder. Por otra parte, también se aprecia que ambos principios no implican que los poderes tengan que actuar siempre y necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene señaladas sus atribuciones (73, Congreso de la Unión; 74, facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; 76, facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; 77, facultades de ambas Cámaras en que no requieren de la intervención de la otra; 78, atribuciones de la Comisión Permanente; 79, facultades de la autoridad de fiscalización superior de la Federación; 89, facultades y obligaciones del presidente de la República; 99, facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 103, 104, 105, 106 y 107, facultades de los tribunales del Poder Judicial de la Federación), del examen de las mismas se aprecia que en varios casos se da una concurrencia de poderes, como ocurre, por ejemplo, en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que participan el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, que hace la designación, y el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, que presenta ternas para que de ellas se seleccione a quienes se designe. Conforme al principio de supremacía constitucional, cabe inferir que cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los poderes que se relacionan con otro poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución y si bien el Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones dictar leyes, ello no puede exceder lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, ni lo expresamente señalado en las disposiciones especificadas, relativas a las facultades y deberes de cada poder. Por consiguiente, las fracciones XXIV y XXX del artículo 73, que precisan como facultades del Congreso de la Unión la de "... expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión ..."; y la de "... expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.", deben interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran a ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios".

Análisis de las normas reclamadas

94. Expuestas estas premisas argumentativas, pasamos ahora al examen de constitucionalidad de los artículos 13 y 14 reclamados.
95. Como punto inicial, y advirtiendo la causa de pedir del Instituto actor, lo que analizaremos en este asunto es si las referidas disposiciones normativas reclamadas transgreden o no el **principio de autonomía** que rige al organismo público electoral morelense, previsto en los citados artículos 41, fracción V, y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución General; en correlación con lo que dispone la propia Constitución y la Ley General sobre los mecanismos de participación ciudadana.
96. En ese sentido, como ya se adelantó, este Tribunal Pleno estima que son **parcialmente fundados** los conceptos de violación del Instituto actor, pues se aprecia una vulneración justamente al principio de autonomía de este órgano y a las competencias que se le reconoce constitucionalmente en materia de mecanismos de participación ciudadana; lo cual genera una transgresión al principio de división de poderes en un grado de dependencia<sup>29</sup>.
97. En primer lugar, se califican como **parcialmente** fundados los conceptos de invalidez, pues es importante subrayar que este Tribunal Pleno no coincide con la idea del órgano actor relativa a que, si se pretendía modificar sus competencias en materia electoral y de participación ciudadana, éstas tenían que incluirse necesariamente en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales. Desde nuestro punto de vista, la Ley de Presupuesto Participativo goza de la misma jerarquía y tiene igual legitimidad democrática que el código electoral. Además, no existe ni en el ámbito constitucional federal ni en la Constitución Local una exigencia de que todas las competencias del Instituto Electoral deben de concentrarse en un solo ordenamiento legal. Por el contrario, se habla de “normatividad aplicable” para efectos de cumplimentar los diversos mecanismos de participación ciudadana.
98. En segundo lugar, tampoco se comparte el razonamiento, que está inmerso en algunos párrafos de la demanda del Instituto Electoral, consistente en que la actuación del Instituto Electoral debe estar ajena a cualquier interacción con otro poder u órgano del Estado en lo referente a los mecanismos de participación ciudadana. Para este Tribunal Pleno, la división de poderes no es una fórmula estática. Ningún órgano del Estado, ni muchos menos el Instituto Electoral morelense, actúa en un vacío normativo o en un plano paralelo que conlleve una ausencia absoluta de correlación con otros poderes u órganos.
99. Incluso, por lo que hace a los mecanismos de participación ciudadana, el Instituto Electoral actor no puede esperar que su actuación sea, por ejemplo, totalizadora o que no se permitan asignación de competencias en esta materia a otros órganos que sean necesarias para la debida consecución de la participación ciudadana en los mecanismos de participación que se contemplen localmente. A nuestro juicio, este alcance no se deriva ni de su principio de autonomía constitucional ni de la regulación específica que se prevé sobre estos mecanismos de participación ciudadana en la Constitución o Ley General.
100. En el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 9, de la Constitución General y en el artículo 104, numeral 1, inciso ñ), de la legislación general se señala que los organismos públicos electorales locales serán los encargados **solamente** de la: “*organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local*”.
101. **Pueden entonces existir aspectos ajenos** a esta “organización”, “desarrollo”, “cómputo” y “declaración de resultados” **que requieran una delimitación competencial** para que se pueda celebrar adecuadamente el mecanismo de participación ciudadana de que se trate (por su gran variedad de tipos); consiguientemente, ello podría requerir la intervención previa, posterior y/o simultánea a la actuación del Instituto Electoral de algún otro poder u órgano del Estado para lograr ese objetivo.

<sup>29</sup> Al respecto, guarda aplicación el criterio de este Pleno referido a las prohibiciones derivadas del principio de división de poderes, que se refleja en la tesis P./J. 80/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, de rubro y texto: “**DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.** El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior”.

102. Esta es la razón por la que el poder reformador utilizó además un término neutral como “mecanismos de participación ciudadana”; pretendiendo ser un concepto amplio y que no se refiriera únicamente a las típicas figuras de participación de democracia directa que se ejecutan a través de votaciones (plebiscito, referéndum, revocación de mandato). Es un concepto globalizador que tiende a cimentar la democracia participativa, como parte esencial de la democracia deliberativa que impera en la Constitución, y que engloba entonces una gran variedad de formas de participación directa de la ciudadanía<sup>30</sup>.
103. Por ende, sin ánimos de ser exhaustivos, y atendiendo a las características de un mecanismo de participación ciudadana como el presupuesto participativo<sup>31</sup>, consideramos que ejemplos de estos aspectos (ajenos a la “organización”, “desarrollo”, “cómputo” o “declaración de resultados”) son, entre otros, lo referente a: quiénes son los órganos encargados de aprobar el presupuesto para este mecanismo; cuál será el órgano competente para ejecutar materialmente los resultados obtenidos de ese presupuesto participativo; cómo se entregarán los recursos públicos necesarios a los que lo vayan a ejecutar las obras o proyectos para justamente materializar las decisiones tomadas mediante ese presupuesto participativo; quiénes realizarán los informes de seguimiento y de control presupuestal, etcétera.
104. Se insiste, éstos no son parte de la organización, desarrollo, cómputo y/o declaración de resultados y, consecuentemente, son aspectos que caen dentro del margen de libertad de configuración del legislador secundario; lo cual le permite decidir, entre varias cuestiones, cuál es la mejor manera para cumplimentar esta u otras etapas diferenciadas del presupuesto participativo y cuál debe ser el órgano u órganos encargados de llevarlo a cabo.
105. Resultando trascendente subrayar que esta potestad de delimitación normativa del legislador estatal, a pesar de estar dentro de un ámbito de libertad de configuración, no es irrestricta o absoluta como ya lo hemos señalado en múltiples ocasiones; puede, a su vez, ser sujeta a un escrutinio de regularidad para verificar su razonabilidad con el resto de exigencias constitucionales.
106. Dicho de otra manera y a mayor detalle:
- a) Es cierto que los mecanismos de participación ciudadana son una vía directa para que las personas (individual o colectivamente) puedan participar activamente en actuaciones o decisiones gubernamentales diferente a la mera elección de representantes, como forma de asegurar la democracia participativa y no solo representativa; por ello, ante la especialización que se le asignó a los organismos públicos electorales locales, es que el Poder Reformador decidió a su vez reconocer y otorgarles en el artículo 41 constitucional intervención en los mecanismos de participación ciudadana local.
  - b) Empero, como se evidencia en los párrafos previos, justamente por las diferentes características que pueden tener estos mecanismos de participación ciudadana y al ser muchas veces procedimientos complejos, es posible apreciar que no toda actuación relacionada de alguna manera con estos mecanismos es o debe ser competencia exclusiva de los organismos públicos electorales locales. Esa no fue la pretensión del Poder Constituyente, como se advierte del propio texto del citado precepto constitucional.
  - c) Más bien se presupone la complementariedad normativa por parte del legislador secundario y, según lo que se disponga y de acuerdo al mecanismo de participación de que se trate, será posible aceptar la asignación competencial a algún otro poder u órgano del Estado sobre algún aspecto

---

<sup>30</sup> El concepto de mecanismos de participación ciudadana como se encuentra ahora en la Constitución fue implementado por primera vez a través de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce. Del análisis legislativo de la misma, se puede apreciar que este concepto fue traído a colación en una iniciativa de senadores del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional. En ésta, se refiere que en una democracia constitucional y deliberativa, resulta insuficiente el sistema de participación meramente representativo. Se requiere incorporar nuevas formas de participación ciudadana que permitan a los ciudadanos participar directa y permanentemente en la planeación, gestión y evaluación de decisiones públicas.

Esta idea de consolidación de la democracia participativa fue retomada en el Dictamen de la Cámara de Senadores, donde expresamente se incorporó en el artículo 41 constitucional la facultad de los organismos electorales públicos locales de encargarse de la organización, desarrollo, cómputo y resultados de los mecanismos de participación directa que se contemplaran en la legislación local; sin limitar ese mecanismo a uno de cierto tipo o modelo específico de participación. Se utilizó un concepto cuyo interés es denotar la importancia de la participación directa de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales al margen de la mera elección de sus representantes. Este texto ya no fue reformado por la cámara revisor y es el que se encuentra actualmente vigente.

<sup>31</sup> Sin que se deba interpretar lo expuesto en este párrafo como una regla absoluta o genérica; es la apreciación que se hace para este caso. Esto es así, pues los aspectos que formarán parte o no de las competencias que la Constitución y legislación general le reconoce a los Institutos Electorales en materia de mecanismos de participación ciudadana (como incluidos en estas facultades de “organización”, “desarrollo”, “cómputo” y “declaración de resultados”), dependerán lógicamente del tipo de mecanismo de que se trate y la forma en que vayan a ser regulados por la legislación de la entidad federativa.

- del respectivo mecanismo de participación ciudadana. Esto, a fin de poder cumplir integralmente el objetivo y las diferentes etapas que pueda componer el mecanismo de participación ciudadana que corresponda (que es lo que se regulará en esa normatividad estatal).
- d) Lo anterior, claro está, siempre y cuando esa delimitación normativa que realice el legislador secundario **no afecte la garantía de autonomía del Instituto Electoral ni asigne a otro órgano una competencia** que pueda englobarse como: organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de los mecanismos de participación ciudadana; pues estos ámbitos le corresponden por disposición constitucional a los organismos públicos electorales locales.
107. Siendo importante resaltar que estos conceptos (organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados), a nuestro parecer, no se pueden definir de manera genérica ni tienen una conceptualización predeterminada en todos los casos (hay muchos tipos distintos de participación ciudadana); su alcance se delimita entonces dependiendo del tipo de mecanismo de participación de que se trate y, lógicamente, de la forma en que se desarrolla dicho mecanismo en la normatividad estatal.
108. A saber, no todos los mecanismos de participación ciudadana tienen como objeto consultar a la población la revocación de un mandato; no todos los mecanismos de participación dan lugar a procedimientos que finalicen en un tiempo y con un resultado vinculante; por ejemplo, hay mecanismos que lo que pretenden es meramente crear un órgano ciudadano que actúa de manera independiente al Gobierno y cuyo objetivo es plantear propuestas a la autoridad correspondiente. Tampoco en todos los mecanismos de participación existe un conteo de votos o se declaran resultados. Hay algunos que su único objetivo es lograr que la ciudadanía tenga la oportunidad de plantear una petición o una reforma legal (por ejemplo, la iniciativa popular). Consecuentemente, no todos los mecanismos de participación ciudadana se pueden iniciar y finalizar con la exclusiva participación organizativa del Instituto Electoral local<sup>32</sup>.
109. Por ello, más bien para respetar lo dispuesto por la Constitución Federal y la Ley General, y para salvaguardar el principio de autonomía de los organismos públicos electorales locales, lo que deberá cuidarse en cada caso concreto es que cuando existan aspectos relacionados con un mecanismo de participación ciudadana que impliquen algún tipo de “organización”, “desarrollo”, “cómputo de votos” o “declaración de resultados”, ese ámbito regulativo se le deberá reconocer al organismo público electoral local; sin que pueda supeditarse el ejercicio de esas competencias a otro poder u órgano del Estado.
110. Ahora bien, dicho lo anterior, y como se adelantó, **el argumento de la demanda que sí comparte este Tribunal Pleno es que, en el caso, se actualiza una afectación al principio de autonomía del Instituto Electoral Local y al principio de división de poderes**, ya que la forma en que se le asignaron ciertas competencias (y se le excluyeron de otras) en las normas cuestionadas de la Ley de Presupuesto Participativo genera una dependencia de sus determinaciones frente a otro poder del Estado y no se cumple con lo establecido en la Constitución General en relación con la materia de mecanismos de participación ciudadana.
111. Según se ha reiterado, el presupuesto participativo está concebido como un mecanismo de participación ciudadana en el Estado de Morelos; que es de carácter consultivo, que se activa por disposición de ley y de resultados vinculantes. Su finalidad radica en que sea directamente la población la que identifique y priorice obras y/o proyectos de interés público; cuya regulación se encuentra tanto en la ley que nos ocupa como en su Reglamento y en la Ley de Participación Ciudadana, Reglamentaria del Artículo 19 bis de la Constitución Local.

---

<sup>32</sup> Ya se explicó que el Poder Reformador de la Constitución implementó un concepto amplio de mecanismos de participación. Sin embargo, para explicar con mayor detalle esta idea de que estos mecanismos pueden ser muy variados y de diversas formas, cabe resaltar que en la doctrina se le conoce a algunos de éstos como mecanismos de participación directa -MDD-(aunque algunos autores señalan que debería hablarse más bien de participación semidirecta). La idea detrás de este concepto es referirse a toda aquella participación ciudadana que no se limita a la elección de representantes populares.

Bajo esta lógica, se ha dicho que los MDD pueden clasificarse de diversas maneras; una de ellas es de acuerdo a las siguientes categorías: ámbito de aplicación, naturaleza de la consulta, carácter de los resultados y forma del recurso utilizado. Su ámbito de aplicación puede ser personal (dirigido, por ejemplo, a consultar la opinión sobre una determinada persona) o material. El MDD puede generarse de manera automática y por disposición de ley, o requiere la petición de algún ente público o se activa por solicitud de una persona o un conjunto de personas. Los resultados pueden ser o no vinculantes. Asimismo, el objeto del MDD puede ser: legitimador (por ejemplo, que la ciudadanía certifica cierta decisión pública), decisorio, consultivo, bloqueador (por ejemplo, que el resultado sirva para limitar los alcances de una determinada decisión pública) o controlador (por ejemplo, que de lugar a un modelo de vigilancia ciudadana de alguna decisión u órgano del Estado), etcétera.

Respecto a lo anterior, véase, Bershard Thibaut, “Instituciones de democracia directa en América Latina”, en Dieter Nohlen *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, IFE, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad de Heidelberg, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, pp. 65 y ss., así como García, José Guillermo, “Los mecanismos de democracia directa como procedimientos institucionales de participación ciudadana en Argentina”, en *Sociedad y Política. Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, pág. 83 y ss.

112. En suma, para lograr la finalidad del presupuesto participativo, se implementó un procedimiento complejo (integrado por diversas etapas) en el que participan una variedad de personas y órganos: los ciudadanos como integrantes de las comunidades, colonias y/o pueblos, los ayuntamientos, las Asambleas Ciudadanas y los Consejos Comunitario de Presupuesto Participativos que se formen, el Instituto Electoral, el COPLADEMOR, el Gobernador del Estado y el Congreso del Estado; los cuales según la Ley de Presupuesto Participativo se rigen y encargan de lo siguiente:
- a) Al Congreso Local le compete todo lo relativo a la aprobación anual en el Presupuesto de Egresos de los recursos correspondientes para el presupuesto participativo, así como la auditoría de los mismos (artículos 7 y 9);
  - b) Al Gobernador le corresponde (artículos 6, 22 y Tercero Transitorio):
    - i. Aprobar el Reglamento de la ley.
    - ii. Difundir los objetivos del presupuesto participativo.
    - iii. Vigilar el correcto ejercicio de los recursos públicos, así como incluir en el respectivo proyecto de Presupuesto los recursos relacionados con el presupuesto participativo.
    - iv. Coordinar junto con los municipios, en caso de concurrencia, el ejercicio del respectivo presupuesto participativo.
  - c) A las Asambleas Ciudadanas les compete nombrar a los Consejos Comunitarios, organizar a través de los referidos Consejos y junto con el COPLADEMOR las diferentes asambleas ciudadanas, tomar en dichas asambleas las decisiones y acuerdos en materia de presupuesto participativo, entre otras (artículo 10).
  - d) A los Consejos Comunitarios de Presupuesto Participativo les corresponde organizar las asambleas ciudadanas en coordinación con el COPLADEMOR y recabar las propuestas que realicen los integrantes presentes; sistematizar esos propuestas para remitir los proyectos de presupuesto participativo al representante del Estado (y en caso de concurrencia al representante del ayuntamiento); remitir los proyectos elegibles por la Asamblea Ciudadana al representante del Gobierno del Estado (y en caso de concurrencia al representante del ayuntamiento), entre otras (artículo 12).
  - e) A los ayuntamientos les compete, entre otras cuestiones, difundir el sistema de presupuesto participativo; recibir los informes del Consejo relacionados con el presupuesto participativo; determinar la viabilidad de los proyectos de presupuesto cuando corresponda; ejercer el presupuesto participativo y aplicarlo según corresponda por cada colonia, comunidad o pueblo originario, así como remitir informes al Congreso del Estado, entre otras (artículo 8).
  - f) Al COPLADEMOR le corresponde organizar, junto con los Consejos Comunitarios, las diferentes Asambleas Ciudadanas (artículos 10, fracción III y 12, fracción I).
  - g) Al COPLADEMOR y al Instituto Electoral, les corresponde en conjunto (artículo 14):
    - i. Elaborar y aprobar el Reglamento correspondiente a la organización de las asambleas, elaboración de proyectos y ejecución de los mismos;
    - ii. Difundir el sistema del presupuesto participativo;
    - iii. Asesorar y capacitar en materia de presupuesto participativo a los integrantes de las Asambleas Ciudadanas.
    - iv. Realizar la sesión de información a la comunidad para dar a conocer las reglas de participación y en qué consiste el presupuesto participativo;
    - v. Participar en la primera Asamblea ciudadana en la organización de la elección del Consejo, así como coadyuvar en las asambleas subsecuentes y recibir las propuestas de proyectos por parte de la comunidad;
    - vi. Aclarándose que el Instituto Electoral será el encargado de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, y resaltándose que para la celebración de las Asambleas, el Instituto Electoral y el COPLADEMOR podrán solicitar la cooperación del Gobierno, del Congreso y de los ayuntamientos.
  - h) Al Gobernador, Congreso, ayuntamientos y COPLADEMOR, en el ámbito de sus competencias, se les asignan diversas facultades de difusión del respectivo sistema de presupuesto participativo (artículos 17 y 18).

113. El procedimiento de presupuesto participativo (artículos 15 a 28) se compone así de diversas etapas en la que actúan de manera conjunta, separada y/o simultánea los diversos órganos referidos:
- a) Primero, una etapa de difusión del sistema de presupuesto participativo y capacitación.
  - b) Segundo, una etapa de discusión, elaboración, análisis de viabilidad y aprobación de proyectos, así como una diversa etapa de ejecución y control del presupuesto participativo. En éstas se lleva a cabo lo siguiente:
    - i. En principio, con habitantes de colonias, comunidades y/o pueblos originarios (conforme al margo geográfico del Instituto Electoral), en coordinación con el COPLADEMOR, se organizan Asambleas Ciudadanas.
    - ii. La respectiva Asamblea Ciudadana elige un Consejo Comunitario de Presupuesto Participativo y, tras ello, el Consejo en coordinación con el COPLADEMOR desarrolla las sesiones necesarias de la Asamblea en las que se expondrán por los miembros de la comunidad las principales problemáticas de la misma.
    - iii. El Consejo Comunitario correspondiente recaba y sistematiza dicha información, priorizando hasta 5 proyectos; lo cual se remite al representante del Gobierno del Estado (y en caso de concurrencia al representante del Ayuntamiento).
    - iv. El Gobierno del Estado (y en caso de concurrencia el representante del ayuntamiento) realiza un análisis de viabilidad del proyecto(s) y emite un Dictamen, que se envía al Consejo Comunitario correspondiente.
    - v. El Consejo somete a la Asamblea Ciudadana los proyectos aprobados para determinar cuál es el prioritario o prioritarios; esta decisión se toma a partir de una votación, que debe constar en una acta (con apoyo, organización, cómputo y declaratoria de resultados del Instituto Electo).
    - vi. Tras dicha decisión, se comunica el resultado al Gobierno del Estado, al Congreso y al Ayuntamiento para la ejecución del proyecto o proyectos.
    - vii. El proyecto o los proyectos a ejecutar se incluirán en los Programas Anuales de Obra Pública y tendrán como termino ese año; salvo las circunstancias del caso determinen otra temporalidad por caso fortuito o fuerza mayor.
  - c) Por último, una cuarta etapa de evaluación de resultados, que radica en las auditorias e informes correspondientes.
114. Procedimiento que, actualmente, ya fue complementado por el Poder Ejecutivo Local a través del Reglamento de la ley, en el que especialmente se desarrollan las competencias del COPLADEMOR en la etapa previa, en la de discusión y aprobación, así como en la de verificación y auditoría.
115. Así las cosas, atendiendo a esta delimitación competencial y al procedimiento complejo que según la ley integra el mecanismo de presupuesto participativo, **se comparte la postura** de violación de competencias que plantea el Instituto Electoral actor.
116. El **artículo 13** establece como autoridades en materia de presupuesto participativo al Instituto Electoral morelense y al COPLADEMOR, para después, en el **artículo 14**, asignar ciertas competencias a ambos órganos. Según este último, en particular, "*corresponde al COPLADEMOR y al IMPEPAC*" acciones para: elaborar un Reglamento; difundir el sistema; asesorar y capacitar; participar en las asambleas ciudadanas, etc.
117. A nuestro juicio, **esta delimitación competencial implica una afrenta directa a las competencias constitucionales del Instituto Electoral**; lo que lleva a que se tenga que declarar la **invalidez de la fracción II del artículo 13, así como de diversas porciones normativas del artículo 14** que permiten indebidamente que algunas facultades descritas en ese precepto se lleven a cabo de manera conjunta por el Instituto Electoral y por el COPLADEMOR.
118. Primero, es una evidente violación al principio de autonomía el que se exija en la **fracción II del artículo 14** que una normatividad secundaria (como un Reglamento para la organización de asambleas y elaboración de proyectos) deba ser elaborado de manera común por el Instituto Electoral y el COPLADEMOR. Se insiste, el principio de autonomía de los organismos constitucionales electorales locales implica que su régimen interior y el ejercicio de sus competencias no quede supeditado a la valoración y actuación de otro poder u órgano. El que la ley requiera una aprobación conjunta de este Reglamento (como normatividad que vincula al propio Instituto) es no atender ni entender entonces el alcance de este principio.

119. Podría pensarse que una modalidad interpretativa textual de esta fracción II del artículo 14 es que cada uno de los órganos (Instituto y COPLADEMOR) elaboren sus reglamentos en el ámbito que le corresponda. Sin embargo, esta interpretación no guarda sentido con la lógica sistemática de las diferentes fracciones del precepto ni con su sistematicidad con el resto de la ley; donde se puede apreciar que lo que se intenta es que el Instituto Electoral funcione realmente como una especie de órgano de colaboración y/o apoyo del COPLADEMOR (al que se le asignan expresamente facultades de organización) y reservar su actuación, exclusiva, para efectos únicamente de la organización y conteo de votos al momento de elegir a los Consejos Comunitarios de Presupuesto Participativo.
120. Segundo, las facultades que se asignan en el resto de fracciones de este artículo 14 están intrínsecamente relacionadas con la organización y el desarrollo de este mecanismo de participación ciudadana; en particular, lo relativo a la capacitación/asesoría en la materia previo a la celebración de las Asambleas Ciudadanas, así como la participación y organización propiamente de las Asambleas Ciudadanas en donde se exponen, discuten y aprueban por los ciudadanos los diferentes proyectos.
121. Como se puede derivar de lo explicado en párrafos previos, el presupuesto participativo es un mecanismo de participación complejo. No es, pues, uno que se agote en un solo momento o se lleve a cabo a través de una gran elección en la que en un solo día se tome una decisión por votación mayoritaria. Es un mecanismo que lleva aparejado que en diferentes lugares y momentos se celebren reuniones ciudadanas; que en esas reuniones se dialogue tantas veces sea necesario, se elijan representantes y se tomen decisiones a partir de la opinión mayoritaria de los ciudadanos ahí reunidos.
122. Para ello, como se apuntó, el mecanismo se dividió en varias etapas simultáneas y/o sucesivas. Una previa que se puede considerar de mera difusión; dos más en la que propiamente se llevan a cabo estas asambleas y decisiones ciudadanas; y una última en la que se revisan y vigilan el cumplimiento de las decisiones ciudadanas, así como se auditan el uso de los recursos públicos asignados para ello.
123. Consecuentemente, este Tribunal Pleno considera que no es posible aceptar la participación del COPLADEMOR en las facultades que pretende regular específicamente las fracciones IV, V, VI y VIII del artículo 14. La asesoría y capacitación, la celebración de audiencias ciudadanas, la elección de Consejos de ciudadanos y la manera en que se llevan a cabo estas asambleas y se toman decisiones en su interior, son propiamente el eje de la organización y desarrollo de este mecanismo de participación ciudadana.
124. Sobre esto, la Constitución es muy clara: la *“organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local”* le compete al Instituto Electoral; sin que el ejercicio de esas competencias pueda quedar supeditado a las decisiones de otro poder u órgano del Estado o hacerse forzosamente en conjunto; mucho menos de un órgano como el COPLADEMOR que forma parte del Ejecutivo del Estado.
125. Contrario a lo que parece ser la posición interpretativa del legislador morelense, en un mecanismo de participación ciudadana como el presupuesto participativo, la materialización de los conceptos constitucionales *“organización”* y *“desarrollo”* no se limita a la fase en la que propiamente los ciudadanos hacen uso de su derecho a *“decidir sobre algo”* (por ejemplo, quiénes son los que integrarán el Consejo Comunitario o cuáles son el o los proyectos prioritarios para la comunidad).
126. El Instituto Electoral morelense no sólo debe organizar/desarrollar justamente ese momento en la que se toman esas *“decisiones”* por votación mayoritaria. La idea de la Constitución General es que participe en las diversas fases de los mecanismos de participación ciudadana que conlleven algún tipo de organización, así como un cómputo de votos y/o declaración de resultados.
127. El objetivo detrás de este mandato constitucional, como ya se refirió, es aprovechar tanto la especialización de los organismos públicos electorales locales como su autonomía e independencia frente a los otros poderes u órganos. Se pretende, pues, que los ciudadanos tengan absoluta confianza que su participación directa (individual o colectiva) como vía de ejercer la democracia participativa y no sólo la representativa, no penderá de los vaivenes de los propios órganos que podrían verse limitados por los resultados del mecanismo de participación ciudadana o de órganos que sus propias características no aseguran el rango de fiabilidad pretendido, al no tener garantías de autonomía e independencia frente a los demás poderes u órganos del Estado.
128. Por todo lo anterior, se insiste, no es viable que el COPLADEMOR coadyuve en la asesoría o capacitación de los integrantes de las asambleas ciudadanas; ni que participe activamente en esas sesiones. Estas actuaciones son la columna vertebral de la organización y desarrollo del respectivo mecanismo de participación ciudadana.

129. Además, hay que recordar que el COPLADEMOR se trata de un órgano colegiado que se integra formalmente en el Poder Ejecutivo y que su finalidad es la formulación, actualización, instrumentación, seguimiento y evaluación del Plan Estatal y los Programas Estatales de Desarrollo, así como los programas sociales. Esto, para conjuntar esfuerzos de los tres órdenes de gobierno en la ejecución de obras y prestación de servicios públicos. Por ello, su naturaleza podría llevar a colisionar con en el propio objeto del presupuesto participativo en esta etapa de organización de las asambleas: que sean los ciudadanos en cada comunidad, colonia y/o pueblo los que determinen el o los proyectos que se consideran deben priorizarse.
130. En consecuencia, —como ya se refirió, y a pesar de que se reclamó la totalidad del contenido de los artículos— para solucionar las deficiencias constitucionales recién resaltadas, este Tribunal Pleno considera que basta con declarar la **invalidez** del **artículo 13, fracción II**, y del **artículo 14**, en su **párrafo primero**, en la **porción normativa** que dice “**al COPLADEMOR y**”, en su **fracción VIII**, en la **porción normativa** que dice “**y el COPLADEMOR**”, y en su **último párrafo**, en la **porción normativa** que dice “**y el COPLADEMOR**”. El texto de estas normas quedaría de la siguiente manera:
- Artículo 13.** Son órganos en materia de presupuesto participativo:
- I. El IMPEPAC, y
  - ~~II. El COPLADEMOR.~~
- Artículo 14.** Corresponde al ~~COPLADEMOR~~ y al IMPEPAC:
- I. Coadyuvar, en el ámbito de sus facultades y de acuerdo con sus atribuciones, con dichas autoridades y con los órganos de representación ciudadana, según lo dispuesto en la presente Ley;
  - II. Elaborar el Reglamento correspondiente para la organización de las asambleas, elaboración de proyectos y ejecución de los mismos;
  - III. Difundir el Sistema del Presupuesto Participativo;
  - IV. Asesorar y capacitar en materia de Presupuesto Participativo a los integrantes de Asambleas ciudadanas;
  - V. Realizar la Sesión de información a la comunidad para dar a conocer las reglas de participación y en qué consiste el presupuesto participativo;
  - VI. Participar en la Primera Asamblea Ciudadana en la organización de la elección del Consejo, así como de coadyuvar en las Asambleas subsecuentes y recibir las propuestas de proyectos por parte de la comunidad;
  - VII. El IMPEPAC será el encargado de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;
  - VIII. Para la celebración de las Asambleas Ciudadanas, el IMPEPAC ~~y el COPLADEMOR~~ podrán solicitar la cooperación del Gobierno del Estado, el Congreso y los Ayuntamientos, y
  - IX. Las demás que disponga este ordenamiento y demás normatividad aplicable.
- Para los efectos de lo establecido en la fracción II del presente artículo, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvarán con el IMPEPAC ~~y el COPLADEMOR~~.
131. Con estas declaraciones de invalidez (y las que se harán en vía de consecuencia en el apartado de efectos), se dejan claras las facultades que corresponden en la materia al Instituto Electoral Local y se impide que sus actuaciones se encuentren supeditadas a las de algún órgano del Ejecutivo. Sin que la eliminación en estos preceptos del órgano COPLADEMOR vaya a generar un desajuste en la dinámica de la ley o en otras facultades que se le puedan reconocer a tal entidad que no invadan las competencias del Instituto Electoral.
132. La inconstitucionalidad de la fracción II del artículo 13 lo que busca es dejar claro que, en las facultades que se regulan en este Capítulo III de la ley, no puede considerarse como una autoridad al COPLADEMOR que actúa conjuntamente con el Instituto Electoral. Misma pretensión se tiene con la eliminación del término COPLADEMOR en el acápite del artículo 14. En su caso, la intervención del

COPLADEMOR en la ley y el otorgamiento de facultades en otras etapas del mecanismo de participación ciudadana (como en la etapa de ejecución y revisión), se encuentran en otras normas que no forman parte del examen de constitucionalidad en el presente asunto; cuya aplicabilidad no se ven afectadas por la inconstitucionalidad que se advierte en esta sección<sup>33</sup>.

133. Por último, cabe resaltar que estas declaraciones de inconstitucionalidad evidentemente implican el desarrollo de más actuaciones por parte del organismos electoral local en la organización de las asambleas ciudadanas; por lo que no debe quedar duda que una de las consecuencias de esta decisión es que el resto de órganos del Estado de Morelos deberán actuar en consecuencia para que el Instituto Electoral pueda llevar a cabo estas atribuciones.
134. En particular, dado que el presupuesto participativo es un procedimiento que se activa por disposición de ley, debe recordarse entonces al Instituto Electoral que dada su autonomía presupuestal, es su deber incluir en su anteproyecto de Presupuesto de Egresos (o solicitar posteriormente) los recursos que considere necesarios para desempeñar sus atribuciones en esta materia; cumpliendo los requisitos previstos en ley para tal efecto. Ello, con fundamento, entre otros, en los artículos 78, fracción XIX, 79, fracción II, y 91, fracción V, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la entidad.

### VIII.2.

#### **Análisis de los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V, y 11 reclamados**

135. Expuesto lo anterior, y dada la conclusión de invalidez de varios contenidos normativos, se llega a la convicción de que el resto de las normas impugnadas supera un examen de regularidad constitucional.
136. Por un lado, las fracciones VII, IX y XI del artículo 4 son normas definitorias sobre el COPLADEMOR, el Gobernador del Estado de Morelos y el Instituto Electoral. Por otro lado, las fracciones I, III, IV y V del artículo 5 establecen como autoridades en materia de Presupuesto Participativo al Gobernador, al COPLADEMOR, al Instituto Electoral y a los Ayuntamientos.
137. Este contenido normativo satisface un examen de constitucionalidad, pues, como ya se abundó en el apartado anterior, todo aspecto relacionado con los mecanismos de participación ciudadana no compete de manera exclusiva al Instituto Electoral. Así, la mera definición y reconocimiento de los referidos órganos como autoridades en la materia no genera en automático una violación al principio de autonomía. Nada de lo dispuesto en estas normas implica una subordinación o dependencia del Instituto Electoral frente a los otros poderes y órganos.
138. Además, se insiste, en un mecanismo de participación ciudadana como el presupuesto participativo, existen espacios competenciales en los que pueden participar otros órganos que no sean el Instituto Electoral (ajenos a la “organización”, “desarrollo”, “cómputo” o “declaración de resultados”) y ahí reside la libertad de configuración del legislador secundario para considerar a otros órganos como autoridades en la materia de presupuesto participativo. Por ejemplo, en la etapa previa relacionada con la presupuestación de los recursos públicos para el presupuesto participativo (donde se exige la intervención del Gobernador y el Congreso) o en la etapa de cumplimiento de los resultados de la participación (donde cabría conceptualmente la participación del Poder Ejecutivo y de los Ayuntamientos).
139. Por ende, del hecho de que en estas otras fracciones impugnadas se incluya al COPLADEMOR no se sigue su forzosa invalidez. Su mero reconocimiento como autoridad en la materia no conlleva la deficiencia advertida en el subapartado anterior; en particular, porque en la propia ley se le asignan **otras facultades** que no fueron cuestionadas por el poder actor y **que son ajenas a los referidos espacios competenciales de organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados del presupuesto participativo**. Por ejemplo, ámbitos relacionados con informes sobre la ejecución material de las obras o proyectos, participación en el análisis del control presupuestario en la etapa de ejecución, etcétera. Muchas de ellas que se detallan en el Reglamento de la ley.

---

<sup>33</sup> En particular, no se pasa por alto que lo previsto en las fracciones I y IX del artículo 14 son facultades genéricas de coadyuvar o de reconocimiento de otras facultades; sin embargo, se insiste, la eliminación del concepto COPLADEMOR en el acápite del artículo 14 permite que la ley guarde congruencia. Dicha invalidez parcial era la única forma de solucionar la invasión de competencias sin declarar la inconstitucionalidad de todo el precepto y, además, no se genera una tergiversación competencial, pues en su caso las facultades del COPLADEMOR en otras etapas están reconocidas en otras normas de la ley. Lo mismo sucede con la fracción III del artículo 14. Claramente durante esta etapa de organización de las asambleas ciudadanas, la difusión le corresponde al Instituto Electoral como parte inherente de ese desarrollo. Sin que esta Suprema Corte se pronuncie sobre si toda facultad de difusión en cualquier etapa (incluso en la previa al inicio formal de mecanismo de participación ciudadana) debe corresponder en exclusiva al Instituto Electoral, pues esos presupuestos se encuentran en otras normas de la ley que no forman parte del control constitucional solicitado por el órgano actor.

140. Por su parte, también cabe reconocer la **validez del artículo 11 impugnado**. En éste se detalla el procedimiento de conformación de las asambleas ciudadanas y algunas de sus facultades.
141. Previo a la declaración de inconstitucionalidad de porciones normativas de los artículos 13 y 14, su petición de invalidez como parte del subsistema normativa tenía sentido, pues en esta etapa se le daba una participación plena y directa al COPLADEMOR en la organización de las asambleas; que, si bien no se reconoce explícitamente en este artículo, se presupone a partir de las otras normas.
142. Sin embargo, al eliminarse la participación del COPLADEMOR en la organización y desarrollo de esta etapa del mecanismo de participación ciudadana, no hay vicios que se le puedan atribuir a este artículo 11. En concreto, es una norma que entonces es coincidente con el principio de autonomía del Instituto Electoral, ya que será éste únicamente quien acompañe la conformación y las decisiones que tomen las asambleas ciudadanas.
143. Por todo lo anterior, se reconoce la **validez de los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V, y 11 reclamados**.

### VIII.3.

#### Acto reclamado

144. Por último, en atención a las razones y conclusiones advertidas en los subapartados anteriores, este Tribunal Pleno considera que debe declararse la invalidez del oficio SH/620/2021, emitido por la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos.
145. Como se dijo, éste se trata del primer acto de aplicación de las normas reclamadas. Al considerarse la inconstitucionalidad de alguna de ellas, y toda vez que son parte esencial de la fundamentación de dicho oficio (al permitir la actuación conjunta del COPLADEMOR y del Instituto Electoral), debe, a su vez, declararse su invalidez, dado que tal acto no puede subsistir de manera ajena a las normas invalidadas; eran aquéllas las que le permitían vincular al Instituto Electoral a iniciar y llevar a cabo ciertas acciones en común.

### IX. EFECTOS

146. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos. En consecuencia, se toman las siguientes determinaciones a la luz de las conclusiones alcanzadas en los apartados anteriores.
147. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de:
- Los artículos 13, fracción II, y 14, en su primer párrafo, en la porción normativa que dice “*al COPLADEMOR y*”, en su fracción VIII, en la porción normativa que dice “*y el COPLADEMOR*”, y en su último párrafo, en la porción normativa que dice “*y el COPLADEMOR*”, de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada el veintiséis de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado.
  - Del oficio SH/620/2021, emitido por la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos.
148. **Extensión de efectos de invalidez:** Consecuentemente, en términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria, la declaratoria de invalidez debe extenderse a las siguientes disposiciones:
- 149.1. Por un lado, se estima que debe declararse la inconstitucionalidad en vía de consecuencia de los **artículos 10, fracción III, en la porción normativa que dice “*junto con el COPLADEMOR*” y 12, fracción I, en la porción normativa que dice “*en coordinación con el COPLADEMOR*”, de la propia Ley de Presupuesto Participativo. Esto, pues se encuentran relacionados sistemáticamente con los citados artículos 13 y 14 impugnados y sufren del mismo vicio de invalidez: permitir al COPLADEMOR intervenir en la organización de las asambleas ciudadanas de presupuesto participativo. El texto de las normas quedaría de la siguiente manera:**
- Artículo 10.** Compete a la Asamblea Ciudadana en materia de presupuesto participativo:
- La toma de decisiones y acuerdos de beneficio colectivo para su comunidad en materia de presupuesto participativo;
  - Nombrar al Consejo;

III. Organizar, a través del Consejo, ~~junto con el COPLADEMOR~~ las Asambleas Ciudadanas correspondientes;

**Artículo 12.** El Consejo tienen (sic) las siguientes facultades en materia de Presupuesto Participativo:

I. Organizar las Asambleas ~~en coordinación con el COPLADEMOR~~ y recabar las propuestas que realicen los integrantes presentes; [...].

149.2. Por otro lado, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que la invalidez en vía de consecuencia puede decretarse no sólo de disposiciones de la misma ley impugnada, sino también de otros ordenamientos normativos; esto, siempre y cuando se cumpla con el requisito legal referido a la dependencia de validez<sup>34</sup>. En el caso, se considera que **debe declararse la inconstitucionalidad en vía de consecuencia de varias disposiciones del Reglamento de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos** (cuya relación de validez se encuentra justificada precisamente al tratarse de normas reglamentarias de los artículos 13 y 14 de la ley). Ello, al detentar el mismo vicio de invalidez en torno a permitir la participación del COPLADEMOR en atribuciones de organización y desarrollo. Las normas **inconstitucionales** son las siguientes, quedando su texto de la manera que sigue:

- a) Artículo 6, fracción V.
- b) Artículo 7, fracciones III y V.
- c) Artículo 17, fracciones I, en la porción normativa que dice "*parte del Congreso y el COPLADEMOR*", y III.
- d) Artículo 18, fracción III, en la porción normativa que dice "*emitan conjuntamente el IMPEPAC y el COPLADEMOR*".

**Artículo 6.** Además de las atribuciones que en materia de difusión y capacitación del Sistema de Presupuesto Participativo le son conferidas en la ley, el COPLADEMOR, a través del coordinador general asistido del coordinador operativo y del secretario operativo, será la autoridad encargada de coordinar acciones correspondientes en materia de presupuesto participativo, teniendo para ello las atribuciones siguientes: [...]

~~V. Una vez establecido el consejo, en coordinación con el IMPEPAC, emitirá la convocatoria correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en la ley y la Ley Estatal de Participación Ciudadana, reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; y verificarán ambas instancias, conforme a sus respectivas competencias, la logística para la integración y operación de las asambleas ciudadanas en las comunidades, en las que se implementará el presupuesto participativo;~~

**Artículo 7.** La unidad técnica para emitir el estudio proyectivo correspondiente a los proyectos y obras propuestos por la asamblea ciudadana, contará con las atribuciones específicas siguientes: [...]

<sup>34</sup> Por ser uno de los primeros casos, en donde la materia de impugnación fue una ley local e, incluso, se declaró la invalidez en vía de consecuencia de la Constitución de esa entidad, véase lo fallado en la Acción de Inconstitucionalidad 79/2015. Precedente en donde se aplicó el criterio consolidado de esta Corte que se refleja en la tesis: P./J. 53/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Abril de 2010, página 1564, de rubro y texto: "**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.** Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de "invalidación directa", en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de "invalidación indirecta", en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la "remisión expresa", el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven".

~~III. En su caso, asesorar y orientar a la asamblea ciudadana, para la priorización y seguimiento de cada proyecto y obra materia de presupuesto participativo; [...]~~

~~V. Participar en las asambleas ciudadanas correspondientes en las que se implementará el presupuesto participativo, a efecto de brindar información y orientación en relación al procedimiento del presupuesto participativo de cada proyecto y obra, y [...]~~

**Artículo 17.** La etapa de difusión y capacitación, comprende las acciones de diseño y metodología para la difusión, sensibilización, convocatoria, identificación y capacitación de los actores participantes y se regirá por lo siguiente:

I. Durante el mes de enero del ejercicio fiscal correspondiente y conforme al ámbito de sus respectivas competencias, el COPLADEMOR, el IMPEPAC, el Congreso y los ayuntamientos, estos últimos en caso de concurrencia de recursos, realizarán la difusión en materia de presupuesto participativo a los diferentes actores, de conformidad con lo dispuesto en la ley y el presente reglamento. La capacitación será realizada en términos de ley ~~parte del Congreso y el COPLADEMOR~~; [...]

~~III. El COPLADEMOR realizará la convocatoria general del procedimiento del presupuesto participativo, para lo cual se coordinará con el IMPEPAC y, en su caso, con los responsables de las áreas de planeación y obras públicas municipales que tengan concurrencia, a fin de asegurar la mayor participación posible de población de las comunidades a beneficiar.~~

**Artículo 18.** La instalación del consejo se realizará en la primera asamblea ciudadana, la cual se llevará a cabo durante la primera semana del mes de febrero de cada año, y se desarrollará en el orden siguiente: [...]

III. Los habitantes, vecinos y ciudadanos de la comunidad expondrán las principales problemáticas de sus comunidades, manifestando y proponiendo posibles soluciones a una problemática o problemáticas comunes, y decidirán sobre las particularidades de la implementación del presupuesto participativo en la comunidad, conforme al procedimiento que dispone la ley, el presente reglamento y el reglamento para la organización de las asambleas, elaboración de proyectos y ejecución de los mismos ~~que emitan conjuntamente el IMPEPAC y el COPLADEMOR.~~

149. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, esta resolución y las declaratorias de invalidez de las normas y acto reclamados surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos y al Poder Ejecutivo de la misma entidad, en lo que en su ámbito de competencias corresponda a cada uno.

150. **Notificaciones:** Finalmente, esta sentencia deberá notificarse al Instituto Electoral morelense, al Congreso del Estado y al Poder Ejecutivo de Morelos, así como a la Secretaría de Hacienda de dicha entidad federativa.

## X. DECISIÓN

151. Por lo expuesto y fundado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### RESUELVE:

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

**SEGUNDO.** Se sobresee en la presente controversia constitucional, respecto del oficio SH/620/2021, atribuido a la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos, en relación con su falta de legitimación pasiva, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta determinación.

**TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 4, fracciones VII, IX y XI, 5, fracciones I, III, IV y V, y 11 de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de febrero de dos mil veinte, conforme a lo expuesto en el apartado VIII de esta decisión.

**CUARTO.** Se declara la invalidez de los artículos 13, fracción II, y 14, párrafos primero, en su porción normativa “*al COPLADEMOR y*”, fracción VIII, en su porción normativa “*y el COPLADEMOR*”, y último, en su porción normativa “*y el COPLADEMOR*”, de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de febrero de dos mil veinte, así como la del oficio SH/620/2021, emitido por la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos, como acto atribuible al Poder Ejecutivo de ese Estado, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos, en el ámbito de su competencia, al Congreso y al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, conforme a lo precisado en los apartados VIII y IX de esta ejecutoria.

**QUINTO.** Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 10, fracción III, en su porción normativa “*junto con el COPLADEMOR*” y 12, fracción I, en su porción normativa “*en coordinación con el COPLADEMOR*”, de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de febrero de dos mil veinte, así como la de los artículos 6, fracción V, 7, fracciones III y V, 17, fracciones I, en su porción normativa “*parte del Congreso y el COPLADEMOR*” y III, y 18, fracción III, en su porción normativa “*que emitan conjuntamente el IMPEPAC y el COPLADEMOR*”, del Reglamento de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos, en el ámbito de su competencia, al Congreso y al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en términos del apartado IX de esta sentencia.

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

**Notifíquese;** 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 los puntos resolutivos primero y segundo:**

Se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI y VII relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, a la existencia del acto y normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.2., denominado “Análisis de los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V, y 11 reclamados”, consistente en reconocer la validez de los artículos 4, fracciones VII, IX y XI; 5, fracciones I, III, IV y V, y 11 de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada el veintiséis de febrero de dos mil veinte.

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.1., denominado “Artículos 13 y 14”, consistente en 1) Declarar la invalidez del artículo 13, fracción II, de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada el veintiséis de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.1., denominado “Artículos 13 y 14”, consistente en 2) Declarar la invalidez del artículo 14 en su párrafo primero, en su porción normativa que dice “*al COPLADEMOR y*”, en su fracción VIII, en su porción normativa que dice “*y el COPLAMEDOR*”, y en su último párrafo, en su porción normativa que

dice “y el COPLADEMOR” de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos, publicada el veintiséis de febrero de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VIII.3., denominado “Acto reclamado”, consistente en declarar la invalidez del oficio SH/620/2021 emitido por la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos, como acto atribuible al Poder Ejecutivo de ese Estado. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en 2) Determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos y al Poder Ejecutivo, en el ámbito de su competencia.

**En relación con el punto resolutiveo quinto:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en 1) Declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 10, fracción III, en su porción normativa que dice “junto con el COPLADEMOR” y 12, fracción I, en su porción normativa que dice “en coordinación con el COPLADEMOR” de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos y de los artículos 6, fracción V, 7, fracciones III y V, 17, fracciones I, en su porción normativa que dice “parte del Congreso y el COPLADEMOR” y III, y 18, fracción III en su porción normativa que dice “que emitan conjuntamente el IMPEPAC y el COPLADEMOR” del Reglamento de la Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en 2) Determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos y al Poder Ejecutivo, en el ámbito de su competencia, y 3) Notificar la presente sentencia al Instituto Electoral morelense, al Congreso del Estado, al Poder Ejecutivo de Morelos y a la Secretaría de Hacienda de dicha entidad.

**En relación con el punto resolutiveo sexto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, 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 propuestos. Doy fe.

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

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- 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 la presente copia fotostática constante de treinta y ocho fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 84/2021, promovida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del siete de noviembre de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México, a siete de febrero de dos mil veintitrés.- Rúbrica.