

## 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 44/2024, así como los Votos Concurrentes de las señoras Ministras Loretta Ortiz Ahlf y Presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

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 44/2024

PROMOVENTE: PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS

DEMANDADOS: PODERES LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y SECRETARIO DE GOBIERNO, TODOS DEL ESTADO DE MORELOS.

**PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

**SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS**

Secretario Auxiliar: Luis Fernando Corona Horta.

Colaboró: Claudia Verónica Rosales Chávez

#### ÍNDICE TEMÁTICO

**Normas y actos impugnados:** a) la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2024; b) los artículos segundo, fracciones XXIII y XXVII, décimo sexto, décimo octavo, así como el anexo dos del Decreto Número Mil Seiscientos Veintiuno por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024; c) la sanción, promulgación, refrendo y publicación del Decreto Número Mil Seiscientos Veintiuno, y d) la omisión de establecer en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos las bases para la distribución interna de presupuesto para los tribunales de dicho poder.

	APARTADO	DECISIÓN	PÁGS.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	<b>25-26</b>
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS</b>	Se tienen como actos reclamados: <b>1.</b> La iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024; <b>2.</b> Los artículos segundo, fracciones XXIII y XXVII, décimo sexto y décimo octavo, así como el anexo dos del Decreto Número Mil Seiscientos Veintiuno; <b>3.</b> La sanción, promulgación, refrendo y publicación del Decreto Número Mil Seiscientos Veintiuno, y <b>4.</b> La omisión legislativa del Congreso del Estado de Morelos de modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado para establecer las bases para la distribución interna de presupuesto para los tribunales del Poder Judicial del Estado.	<b>26-30</b>
III.	<b>EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS</b>	Sí existen los actos impugnados.	<b>30</b>
IV.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda de controversia es oportuna.	<b>31-33</b>
V.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	<b>33-34</b>
VI.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los poderes demandados tienen legitimación pasiva.	<b>35-37</b>
VII.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIMIENTO</b>		
	<b>VII.1. Ausencia de conceptos de invalidez</b>	La causal de improcedencia es infundada porque el poder ejecutivo estatal y el Secretario de Gobierno forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, en cualquier caso, el poder judicial estatal sí expresa causa de pedir respecto de vicios propios en la sanción y promulgación del decreto, así como del refrendo y su publicación.	<b>37-42</b>

	<b>VII.2. Falta de interés legítimo</b>	La causal de improcedencia es infundada porque el poder judicial estatal hace valer una violación relacionada con el principio de división de poderes sobre la base de un concepto de afectación amplio.	
<b>VIII.</b>	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>		<b>42-76</b>
	<b>VIII.1 Marco normativo presupuestario del Estado de Morelos</b>	Se explica el procedimiento de aprobación del presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos conforme a la normativa estatal.	<b>43-51</b>
	<b>VIII.2 Controversia constitucional 15/2021</b>	En la controversia constitucional 15/2021, la Segunda Sala resolvió la invalidez de actos similares a los impugnados, pero del presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2021.	<b>51-55</b>
	<b>VIII.3 Análisis de los conceptos de invalidez</b>	<b>A.</b> Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2024. Es <b>infundada</b> porque el ejecutivo estatal no modificó, en su iniciativa, la asignación presupuestaria propuesta por el poder judicial estatal.	<b>55-59</b>
		<b>B.</b> Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos. Es <b>fundada</b> porque el congreso estatal definió incorrectamente el "gasto programable" que sirve de base del cálculo de la asignación presupuestaria mínima que corresponde al poder judicial estatal.	<b>59-72</b>
		<b>C.</b> Omisión de establecer en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos las bases para la distribución interna del presupuesto para los tribunales de dicho poder. Es <b>fundada</b> porque la Constitución estatal dispone que el congreso debe legislar al respecto y no lo ha hecho.	<b>72-76</b>
<b>IX.</b>	<b>EFFECTOS</b>	El Congreso del Estado de Morelos deberá:  - Asignar al Poder Judicial del Estado una cantidad equivalente al 4.7% del gasto programable aprobado para el ejercicio fiscal de 2024, atendiendo al concepto de gasto programable a que se refiere el considerando octavo de la presente resolución.  - Comunicar la asignación presupuestaria resultante al Gobernador del Estado para que realice las gestiones presupuestarias conducentes.  - Emitir las reformas necesarias a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 87, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Morelos.	<b>76-79</b>
<b>X.</b>	<b>DECISIÓN</b>	<b>PRIMERO.</b> Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.  <b>SEGUNDO.</b> Se declara infundado el concepto de invalidez relativo a que el gobernador del Estado disminuyó el monto solicitado por el poder actor en su proyecto de decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024.	<b>79-81</b>

		<p><b>TERCERO.</b> Se declara la invalidez de los artículos segundo, fracciones XXIII y XXVII, décimo sexto, en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos, y décimo octavo, en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos, así como la del Anexo 2 del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024, expedido mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Veintiuno, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés.</p> <p><b>CUARTO.</b> Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, de los Anexos 13, en la parte que asigna el presupuesto total del Poder Judicial del Estado de Morelos, 16, en los renglones que asignan el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, y 18, en los renglones que asignan el presupuesto al Tribunal Superior de Justicia y al Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, del referido Presupuesto de Egresos.</p> <p><b>QUINTO.</b> Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos únicamente entre las partes a los treinta días naturales siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido.</p> <p><b>SEXTO.</b> Se declara fundada la omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio del Congreso del Estado de Morelos, atinente a establecer en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos las bases para la distribución interna del presupuesto para los tribunales de dicho poder, por los argumentos expuestos en el apartado VIII de esta sentencia.</p> <p><b>SÉPTIMO.</b> Se condena al Congreso del Estado de Morelos para que, a más tardar en el siguiente período ordinario de sesiones, contado a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos, emita las reformas necesarias a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos para dar cumplimiento al artículo 87, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Morelos, en los términos precisados en el apartado IX de este fallo.</p> <p><b>OCTAVO.</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 44/2024****ACTOR:** PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS**DEMANDADOS:** PODERES LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y SECRETARIO DE GOBIERNO, TODOS DEL ESTADO DE MORELOS**PONENTE:** MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**SECRETARIO:** JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS

Secretario Auxiliar: Luis Fernando Corona Horta

Colaboró: Claudia Verónica Rosales Chávez

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **cinco de diciembre de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 44/2024, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos en la que demandó la invalidez de la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2024; el Decreto Número Mil Seiscientos Veintiuno por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024, publicado el veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés; la sanción, promulgación, publicación y refrendo de dicho decreto, así como la omisión de establecer en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos las bases para la distribución interna de presupuesto para los tribunales de dicho poder.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

- 1. Anteproyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2024.** El primero de septiembre de dos mil veintitrés, el Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos envió al Gobernador el anteproyecto de presupuesto de egresos y programa operativo anual del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes. Lo anterior, a fin de que el ejecutivo local los incluyera en la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de 2024.
- 2.** Dado que el orden jurídico local dispone que el Tribunal Superior de Justicia debe *integrar* el presupuesto propuesto por el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, previamente la Magistrada Propietaria de ese tribunal especializado envió al Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia la propuesta de presupuesto correspondiente con el objeto de que, a su vez, fuera agregada al anteproyecto de presupuesto de egresos del poder judicial estatal que se entregaría al gobernador del Estado.
- 3.** Así, en su anteproyecto, el Poder Judicial del Estado de Morelos manifestó que la expectativa de presupuesto que le corresponde es de **\$1,191,607,873.62** (mil ciento noventa y un millones seiscientos siete mil ochocientos setenta y tres pesos 62/100 moneda nacional) con base en el parámetro del 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable establecido en la Constitución Política del Estado de Morelos<sup>1</sup>.
- 4.** Sin embargo, el propio anteproyecto precisó que, en atención a las “necesidades reales” del Poder Judicial del Estado de Morelos, se requería una asignación presupuestaria “mínima” de \$1,030,000,000.00 (mil treinta millones de pesos 00/100 moneda nacional) para garantizar el funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia<sup>2</sup>. Asimismo, se adjuntó la propuesta del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, que asciende a \$57,361,108.58 (cincuenta y siete millones trescientos sesenta y un mil ciento ocho pesos 58/100 moneda nacional).

<sup>1</sup> **Artículo 40.** Son facultades del Congreso: [...]

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

<sup>2</sup> Adicionalmente, por petición del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Judicial del Estado de Morelos, en diverso apartado del anteproyecto el tribunal superior de justicia solicitó \$2,101,732.250 (dos millones ciento un mil setecientos treinta y dos 250/100 moneda nacional) por concepto de despesa extraordinaria para personal sindicalizado.

5. **Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio 2024.** El veintinueve de septiembre de dos mil veintitrés, el Gobernador del Estado remitió al congreso local la iniciativa de decreto de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2024.
6. Al efecto, el titular del ejecutivo estatal propuso un presupuesto para el Poder Judicial del Estado de Morelos por un monto total de **\$1,087,361,108.58** (mil ochenta y siete millones trescientos sesenta y un mil ciento ocho pesos 58/100 moneda nacional), desglosados de la manera siguiente: \$1,030,000,000.00 (mil treinta millones de pesos 00/100 moneda nacional) para el Tribunal Superior de Justicia y \$57,361,108.58 (cincuenta y siete millones trescientos sesenta y un mil ciento ocho pesos 58/100 moneda nacional) para el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes.
7. A detalle, la exposición de motivos de la iniciativa señaló que el gasto programable equivale al gasto no etiquetado (esto es, ingresos de libre disposición<sup>3</sup> menos participaciones federales que se transfieren a los municipios), el cual asciende, en el caso, a \$15,564,345,358.08 (quince mil millones quinientos sesenta y cuatro mil trescientos cincuenta y ocho pesos 08/100 moneda nacional), de ahí que el 4.7% (cuatro punto siete por ciento) de dicha cantidad son \$731,524,231.83 (setecientos treinta y un millones quinientos veinticuatro mil doscientos treinta y un pesos 00/100 moneda nacional). Por tanto, el ejecutivo local puntualizó que el presupuesto solicitado por el poder judicial era superior al mínimo requerido conforme a la Constitución estatal.
8. **Aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal 2024.** En sesión ordinaria concluida el quince de diciembre de dos mil veintitrés, el congreso estatal aprobó el Decreto Número Mil Seiscientos Veintiuno relativo al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024 (Decreto de Presupuesto de Egresos 2024). El presupuesto que se aprobó al Poder Judicial del Estado de Morelos es de **\$916,443,549.90** (novecientos dieciséis millones cuatrocientos cuarenta y tres mil quinientos cuarenta y nueve pesos 90/100 moneda nacional) con el desglose siguiente:

Concepto	Monto
<b>Tribunal Superior de Justicia</b>	\$ 885,000,000.00
Tribunal Superior de Justicia	\$ 604,074,113.00
Pensiones, Jubilaciones, Haber de Retiro y Retiro Voluntario	\$ 247,228,887.00
Sindicalizados Vales de Despensa	\$ 2,100,000.00
Creación de Segunda Sala para el conocimiento y despacho de los asuntos de segunda instancia del tercer circuito judicial con residencia en Cuautla	\$ 31,597,000.00
<b>Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes</b>	\$ 31,443,549.90
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 916,443,549.90</b>

9. En las consideraciones del Decreto de Presupuesto de Egresos 2024, la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública explicó que, en el ejercicio fiscal 2023, se autorizó al Tribunal Superior de Justicia un presupuesto de \$800,000,000 (ochocientos millones de pesos 00/100 moneda nacional) y que, en el presente ejercicio, se le aumentan \$85,000,000.00 (ochenta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional) para que pueda cumplir con sus objetivos.
10. Precisó, adicionalmente, que no se aprobó la cantidad solicitada por dicho tribunal porque significa un porcentaje de incremento del 28.75% (veintiocho punto setenta y cinco por ciento) respecto a dos mil veintitrés, en tanto que se preveía un incremento tan solo del 4.2% (cuatro punto dos por ciento) de ingresos para el gobierno estatal. A pesar de ello, se contempló para el poder judicial un aumento del 5% (cinco por ciento) respecto al presupuesto del ejercicio anterior, que es superior a la inflación prevista del 4.5% (cuatro punto cinco por ciento), razón por la cual el poder judicial ejercerá un presupuesto mayor en términos reales respecto al del año previo.

<sup>3</sup> El Gobernador del Estado explicó que esta definición se retoma del Decreto de Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio 2021. A detalle, el concepto de "ingresos de libre disposición" se basa, a su vez, en el artículo 2 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que señala que tales ingresos están compuestos por los ingresos locales y las participaciones federales. Por tanto, en el caso, los ingresos de libre disposición es la suma de los rubros de ingresos "Impuestos", más "Contribuciones de mejoras", más "Derechos", más "Productos", más "Aprovechamientos", más "Ingresos por Venta de Bienes, Prestación de Servicios y Otros Ingresos", más "Participaciones federales", más "Incentivos derivados de la Coordinación Fiscal", contenidos en la ley de ingresos estatal.

11. Por otra parte, se explicó que el presupuesto aprobado era superior al **mínimo constitucional** del 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto (estatal) programable, es decir, tomó como válida la base de cálculo propuesta en la iniciativa del ejecutivo estatal, que señaló que eran \$731,524,231.83 (setecientos treinta y un millones quinientos veinticuatro mil doscientos treinta y un pesos 00/100 moneda nacional), que es la cantidad equivalente al 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto no etiquetado (o gasto programable).
12. En ese orden, el Decreto de Presupuesto de Egresos 2024 definió como gasto estatal programable al gasto no etiquetado, que se destina al cumplimiento de los fines y funciones propias del Estado que se encuentran directamente relacionados con los programas a cargo de los ejecutores del gasto previamente establecido para alcanzar los objetivos y metas, los cuales tienen un efecto directo en la actividad económica y social de la población.
13. En complemento, determinó que el gasto no etiquetado son las erogaciones que realiza el Estado con cargo a sus ingresos de libre disposición, exceptuando el porcentaje de las participaciones federales que se transfieren a los municipios en términos de la normativa aplicable<sup>4</sup>.
14. Por cuanto hace al Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, el congreso local señaló que dicho órgano había solicitado un incremento presupuestario del 91.55% (noventa y uno punto cincuenta y cinco por ciento) respecto a dos mil veintitrés, lo cual no resulta congruente con la expectativa de ingresos para este ejercicio fiscal. Por ello, al igual que los organismos autónomos, aprobó a dicho tribunal un incremento de recursos del 5% (cinco por ciento) respecto a dos mil veintitrés, lo cual permitirá su operatividad en el ejercicio fiscal 2024.
15. El dieciocho de diciembre de dos mil veintitrés, el Secretario de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos remitió al Gobernador del Estado el Decreto de Presupuesto de Egresos 2024 para su publicación.
16. **Publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos 2024.** El veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés, el Decreto Número Mil Seiscientos Veintiuno por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024 se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos. Dicho decreto fue sancionado y promulgado por el Secretario de Gobierno del Estado de Morelos en ausencia temporal del Gobernador.
17. **Demanda de controversia constitucional.** El trece de febrero de dos mil veinticuatro, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos promovió una demanda de controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que señaló como normas y actos impugnados:

**IV. LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO:**

**A) Del Gobernador Constitucional del Estado de Morelos:**

La transgresión al párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en virtud de que no remitió para su examen, discusión y aprobación el anteproyecto de presupuesto enviado al Ejecutivo del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial, lo que del decreto de presupuesto que se combate no se advierte que haya ocurrido de esa manera, por tanto existió una violación al proceso legislativo por parte del Poder Ejecutivo en agravio del Poder Judicial.

La sanción y publicación del decreto número 1621 de fecha 29 de diciembre de 2023, ello en virtud de que el Gobernador omite sancionar el decreto impugnado e indebidamente lo hace el Secretario de Gobierno, haciendo dos funciones al mismo tiempo, el de Sancionar en sustitución del Gobernador y el de dar fe y Publicar en el Periódico Oficial, sin facultades para ejercer los dos cargos al mismo tiempo en un mismo acto del proceso legislativo, lo cual además no funda ni motiva legalmente por que actúa en sustitución del Gobernador y a su vez como Secretario de Gobierno en un mismo acto, acumulando en su persona dos funciones distintas, lo que es contrario a la Norma Constitucional y no es acorde a la División de funciones de los Servidores Públicos, además de que no se encuentra dentro de las facultades que establece el artículo 63 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Morelos.

<sup>4</sup> Como puede apreciarse, el Decreto Número Mil Seiscientos Veintiuno retomó, en esencia, el concepto a que hizo alusión el Gobernador del Estado en su iniciativa.

**B) De la LIV Legislatura del Estado de Morelos se demanda:**

- a) La invalidez por sí y por vicios propios del proceso legislativo y del decreto número mil seiscientos veintiuno [1621], publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6267 de fecha veintinueve de diciembre de 2023 a través del cual el Poder Legislativo de Morelos, correspondiente al Ejercicio Fiscal del año 2024, en inobservancia de lo dispuesto en los artículos 32, párrafo segundo y 40, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que garantizan recursos económicos al Poder Judicial del Estado a razón del 4.7% del gasto programable del presupuesto general del Estado y con ello vulneran la independencia y autonomía del Poder Actor transgrediendo con ello lo dispuesto por el artículo 116 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) La invalidez del artículo segundo fracciones XXIII y XXVII del decreto 1621, en donde define el concepto de gasto programable que ilegalmente el Congreso del Estado de Morelos realiza en el decreto por el que aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024, al resultar una redefinición a la sentada en el decreto tres mil doscientos cuarenta y nueve [3249], publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" 5611, de once de julio de dos mil dieciocho –en que se fundó la autonomía financiera del Poder Judicial–, lo que evidencia el vicio constitucional de subordinar al Poder Judicial a través de la reducción de los recursos económicos que constitucionalmente le corresponden.
- c) La invalidez de los artículos décimo sexto y décimo octavo, así como en anexo dos del decreto 1621 publicado en fecha 29 de diciembre de 2023 en lo que concierne al Poder Judicial del Estado de Morelos.
- d) Violación al Principio de Irreductibilidad del presupuesto 2024 en relación al presupuesto correspondiente al año 2023, pues en lo que corresponde a la libre disposición del presupuesto existe una notable reducción del presupuesto correspondiente al año 2023 en relación con el aprobado al año 2024.
- e) La **omisión legislativa** en la que ha incurrido el Congreso del estado de Morelos consiste en que no ha legislado para modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado para establecer las bases que permitan la distribución interna entre los Tribunales que conformamos el Poder Judicial del estado (Tribunal Superior de Justicia y Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes), respecto del presupuesto de egresos que anualmente recibe dicho poder por así determinarlo el artículo 87, párrafo segundo, de la Constitución Política del estado de Morelos.

**C. Del Secretario de Gobierno del Estado de Morelos se demanda:**

El refrendo y publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 6267 de fecha veintinueve de diciembre de 2023 a través del cual el Poder Legislativo de Morelos aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024, ello en virtud de que si el mismo actuaba en sustitución del Gobernador del Estado de Morelos por ausencia temporal, no podía actuar a su vez como Secretario de Gobierno para el refrendo y publicación en el Periódico Oficial Tierra y Libertad antes citado, pues no se podían acumular dos funciones distintas en una misma persona.

18. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la parte actora expuso en seis conceptos de invalidez la transgresión a los principios de autonomía y de gestión presupuestaria en su perjuicio, conforme a lo siguiente:

- **PRIMERO.** El poder ejecutivo carece de facultades para modificar el anteproyecto de presupuesto de egresos que elabora el poder judicial, pues únicamente tiene la obligación de integrarlo al paquete económico y remitirlo al poder legislativo para que este último lo apruebe o modifique.

En el caso, en la iniciativa de decreto de presupuesto de egresos el Gobernador del Estado disminuyó indebidamente la propuesta de presupuesto del poder judicial, pues estableció la cantidad de \$1,030,000,000.00 (mil treinta millones de pesos 00/100 moneda nacional), pero el poder judicial solicitó una cantidad mayor, esto es, \$1,191,607,873.62 (mil ciento noventa y un millones seiscientos siete mil ochocientos setenta y tres pesos 62/100 moneda nacional), que es el equivalente al 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable del presupuesto de egresos.

Inclusive, en la **controversia constitucional 15/2021**<sup>5</sup>, la Segunda Sala de esta Suprema Corte resolvió que el Gobernador del Estado disminuyó en forma inconstitucional la cantidad originalmente solicitada por el poder judicial en la iniciativa de presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2021.

---

<sup>5</sup> Resuelta en sesión del **veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno**, por unanimidad de votos de la Ministra Esquivel Mossa (Presidenta) y los Ministros Pérez Dayán (emitió su voto con reservas), Aguilar Morales (emitió su voto con reservas), Franco González Salas y Laynez Potisek (Ponente), en el sentido de declarar la invalidez del oficio mediante el cual el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos remitió el proyecto de presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2021 y de diversas disposiciones del decreto de presupuesto de egresos de dicho ejercicio fiscal, por considerar que transgredieron la autonomía en gestión presupuestaria del poder judicial estatal.

- **SEGUNDO.** Son inconstitucionales las disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos 2024 que definen “gasto programable” para los efectos de determinar la asignación presupuestaria que corresponde al poder judicial<sup>6</sup>.

Por otra parte, el congreso local indebidamente aprobó un presupuesto menor al poder judicial, ya que solo asignó \$604,074,113.00 (seiscientos cuatro millones setenta y cuatro mil ciento trece pesos 00/100 moneda nacional) para el Tribunal Superior de Justicia y \$31,443,549.90 (treinta y un millones cuatrocientos cuarenta y tres mil quinientos cuarenta y nueve pesos 90/100 moneda nacional) para el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes.

La suma de ambas cantidades —\$635,517,663.00 (seiscientos treinta y cinco millones quinientos diecisiete mil seiscientos sesenta y tres pesos 00/100 moneda nacional)— es el “presupuesto real” (pero disminuido) que le queda al poder judicial, pues los conceptos etiquetados por concepto de “Pensiones, Jubilaciones, Haber de retiro y Retiro voluntario” **no** debieron incluirse o computarse dentro del 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del monto total del gasto programable autorizado en el presupuesto de egresos del ejercicio que corresponde.

Como se ha resuelto en más de ciento cincuenta controversias constitucionales<sup>7</sup>, el congreso morelense tiene la obligación de presupuestar las pensiones jubilatorias de las personas servidoras públicas del poder judicial y transferir los recursos necesarios en una partida específica para no invadir el presupuesto otorgado al poder judicial.

De igual manera, la cantidad de \$2,100,000.00 (dos millones cien mil pesos 00/100 moneda nacional) destinada a vales de despensa no puede considerarse como parte del presupuesto del poder judicial, esto es, dentro del 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del monto total del gasto programable autorizado en el presupuesto de egresos del ejercicio que corresponde. Se trata de recursos etiquetados para el personal sindicalizado, de los cuales no puede disponer el poder judicial.

Aun cuando fuera correcto el concepto de gasto programable que sirvió de base al congreso local para calcular el presupuesto que corresponde al poder judicial, de todas formas esa metodología arrojaría un monto de \$731,524,231.83 (setecientos treinta y un millones quinientos veinticuatro mil doscientos treinta y un pesos 00/100 moneda nacional)<sup>8</sup>, que es inferior al presupuesto real que, como arriba se señaló, se otorgó al poder judicial en el decreto impugnado.

Aunque el congreso tiene facultades para modificar el presupuesto de egresos, carece de ellas respecto al del poder judicial porque constitucionalmente se dio autonomía e independencia financiera, y se obligó al Poder Legislativo del Estado a respetar y garantizar el 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable.

- **TERCERO.** En el Decreto de Presupuesto de Egresos 2024, el congreso local homologa la definición de *gasto programable* a la de *gasto no etiquetado*, lo que es erróneo y fue “inventado” con el propósito de dar cumplimiento a la ejecutoria de la **controversia constitucional 15/2021**<sup>9</sup>.

Por lo contrario, el congreso local debió aplicar el concepto de gasto programable señalado en las consideraciones del decreto del once de julio de dos mil dieciocho, mediante el cual se reformó la Constitución del Estado de Morelos para establecer el parámetro de asignación presupuestaria al poder judicial, consistente en el 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del monto total del gasto programable autorizado en el presupuesto de egresos del ejercicio que corresponde.

En el apartado considerativo de la reforma constitucional en cuestión —mediante la cual se otorgó autonomía financiera al poder judicial—, se señaló que por gasto programable deben entenderse las *erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del Gobierno del Estado, entre las cuales se considera a los Poderes del Estado, la Administración Pública Central y Entidades de la Administración Pública Paraestatal, consignadas en un programa para su mejor control y evaluación.*

<sup>6</sup> Respecto a este tema la parte actora abunda sus argumentos en los conceptos invalidez tercero y cuarto.

<sup>7</sup> Como apoyo a su argumento, la parte actora cita el “Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de veinticinco de febrero de dos mil diecinueve, relacionado con el cumplimiento de las ejecutorias de las controversias constitucionales falladas por las Salas de este alto tribunal, relativas al pago de pensiones de servidores públicos adscritos al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos”, publicado el cuatro de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>8</sup> La demanda no es explícita respecto al origen de este monto, pero se advierte que es la cantidad que la iniciativa de decreto señaló que era equivalente al 4.7% del monto total del gasto programable autorizado en el presupuesto de egresos 2024 que le corresponde al poder judicial como mínimo (*Vid. supra*, párrafo 7).

<sup>9</sup> Entre otras cuestiones, la sentencia ordenó al congreso estatal tomar las medidas indispensables para que se otorgue al poder judicial estatal una cantidad equivalente al 4.7% del gasto programable, para lo cual debe precisar cómo quedó comprendido el gasto programable del ejercicio fiscal 2021, con qué conceptos y por qué.

Dicha definición es consistente con la prevista en otras disposiciones jurídicas como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y diversos instrumentos normativos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable, que establecen que el gasto programable se integra por las erogaciones que realizan los entes públicos en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

Entonces, el concepto de gasto programable plasmado en el decreto impugnado es contrario al que se tomó en cuenta en la reforma constitucional y su aplicación tuvo como efecto que se asignara al poder judicial local un presupuesto muy inferior al que le corresponde.

Así, como lo señaló desde su anteproyecto de presupuesto de egresos, la base del cálculo del gasto programable debió ser, entonces, el gasto total del presupuesto de egresos del ejercicio fiscal que corresponda menos las transferencias a municipios y el pago de la deuda pública.

- **CUARTO.** El congreso local definió el “gasto estatal programable” a partir del mismo concepto previsto en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2021, que también retoma las definiciones de “gasto no etiquetado” e “ingresos de libre disposición” previstos en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Sin embargo, la definición incurre en dos falacias: la primera, que la definición contenida en aquel presupuesto no tiene base constitucional y, la segunda, que la ley federal referida no establece la definición de “gasto programable”.

- **QUINTO.** El Decreto de Presupuesto de Egresos 2024 transgredió el principio de irreductibilidad presupuestal porque a los dos tribunales del poder judicial local les redujo el presupuesto en relación con el aprobado en el ejercicio fiscal anterior.

Así, en dos mil veintitrés se aprobó un presupuesto de “libre disposición” de \$639,452,158.00 (seiscientos treinta y nueve millones cuatrocientos cincuenta y dos mil ciento cincuenta y ocho pesos 00/100 moneda nacional), pero en dos mil veinticuatro este se redujo a \$635,517,662.00 (seiscientos treinta y cinco millones quinientos diecisiete mil seiscientos sesenta y dos pesos 00/100 moneda nacional).

Por otra parte, se eliminó el presupuesto establecido para la “justicia laboral” que se había aprobado en dos mil veintitrés, lo cual es incorrecto, pues los tribunales laborales siguen funcionando.

Además, si el presupuesto general del Estado aumentó, por lógica, el presupuesto del poder judicial debió haber aumentado y no disminuido, como ocurrió.

- **SEXTO.** (Conceptos relacionados con el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes).
  - a. *Omisión legislativa*

El congreso local no ha legislado a fin de modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos para establecer las bases que permitan la distribución interna del presupuesto que corresponde a los tribunales que conforman dicho poder.

La omisión legislativa absoluta deviene de las reformas constitucionales que establecieron la autonomía del poder judicial, específicamente, al artículo 87 de la constitución morelense<sup>10</sup>, que obliga al congreso a legislar sobre la distribución interna del presupuesto. Esto es trascendente porque el Tribunal Superior de Justicia y el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes son autónomos e independientes entre sí.

Al no existir las bases que permitan la distribución interna entre los tribunales, el congreso morelense ha asignado el presupuesto sin criterios objetivos que permitan una repartición equitativa y proporcional de los recursos.

Así, se genera una subordinación del poder judicial al poder legislativo, puesto que, en el caso, el incremento autorizado al Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes no le permitirá tomar autónomamente decisiones para administrar sus recursos, cumplir metas y objetivos ni enfrentar el gasto operativo.

---

<sup>10</sup> Artículo 87. [...]

La Ley Orgánica del Poder Judicial establecerá las bases para la distribución interna entre los Tribunales que conforman al Poder Judicial, respecto del presupuesto de egresos que anualmente reciba dicho Poder.

b. *Indebida fundamentación y motivación*

El congreso local no aprobó el monto del presupuesto solicitado por el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, y solo le otorgó un incremento del cinco por ciento respecto al dos mil veintitrés. Dicha determinación carece de una debida fundamentación y motivación.

Si el artículo 87 de la Constitución morelense dispone que, para distribuir el presupuesto al Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, debe atenderse a las bases previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, pero esas bases no se han establecido; entonces, el porcentaje de incremento se determinó discrecionalmente y carece de fundamentación.

Por otra parte, el presupuesto aprobado a ese tribunal unitario carece de motivación. En primer lugar, el congreso local no precisó si es equitativo y proporcional en relación con el presupuesto aprobado al Tribunal Superior de Justicia cuando el poder judicial local tiene asignado, como mínimo, el 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable.

En segundo lugar, los motivos del congreso local no son reflexivos ni exhaustivos, pues se limitó a señalar que el presupuesto solicitado era desproporcional con la realidad financiera del Estado sin atender a los proyectos, necesidades y obligaciones que el tribunal expresó en su propuesta de presupuesto.

c. *Afectación al principio de autonomía presupuestaria*

Históricamente, el presupuesto asignado al Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes ha sido insuficiente para cumplir con sus obligaciones constitucionales; por ejemplo, no se ha concluido la implementación del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.

Debido a la falta de reglas para la distribución de los recursos, el tribunal unitario no tiene certeza en obtener un presupuesto estable para poder sustentar sus gastos, lo cual genera una situación de subordinación en la que dicho órgano no podrá tomar autónomamente sus propias decisiones.

d. *Afectación al principio de autonomía de la gestión presupuestaria.*

El congreso local vulnera la autonomía e independencia, en la vertiente presupuestaria, porque dispuso que el presupuesto de egresos se integra con los recursos necesarios para el pago de pensiones y jubilaciones; sin embargo, no etiquetó ninguna partida presupuestal para tal efecto a favor del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes.

En ese orden, corresponde al congreso local establecer y autorizar las partidas presupuestarias necesarias para satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como distribuir las cargas financieras, dependiendo del ente público que fue patrón del pensionista y por cuánto tiempo.

En concreto, el tribunal unitario tiene nueve personas pensionadas, respecto de las cuales el congreso local no aportó la partida presupuestal respectiva.

Entonces, dicho órgano no puede hacer frente al pago de las jubilaciones que tiene a su cargo, de manera tal que se ve obligado a utilizar recursos de su gasto operativo.

Tan es así que, apenas al iniciar el ejercicio fiscal de 2024, el tribunal unitario tuvo que gestionar una solicitud de ampliación presupuestal para atender el déficit en materia de pensiones y reasignar gasto para cumplir ese tipo de obligaciones de pago<sup>11</sup>.

19. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de trece de febrero de dos mil veinticuatro, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente físico y electrónico, registrar la controversia constitucional bajo el número 44/2024 y turnarla a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.
20. Por acuerdo de primero de abril de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda, tuvo como demandados en este procedimiento constitucional a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así como al Secretario de Gobierno y, por último, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que manifestaran lo que a su representación corresponda.

<sup>11</sup> La demanda señala que el Consejo de Administración del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes realizó diversas sesiones extraordinarias para aprobar las gestiones para solicitar una ampliación presupuestal para atender el déficit en pensiones, así como reasignar el gasto de servicios generales (combustible y energía eléctrica) para cumplir las resoluciones de un juicio de amparo que ordenaba el pago de una pensión decretada en favor de un juez en retiro. Por otra parte, en las sesiones se tomó conocimiento que en el presupuesto aprobado por el congreso estatal se redujeron los recursos solicitados, así como se etiquetó el gasto de pensiones para el Tribunal Superior de Justicia, y no así para el tribunal unitario, por lo que se emprenderían acciones para promover una controversia constitucional.

21. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** El veintidós de mayo de dos mil veinticuatro, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos dio contestación a la demanda.
22. En primer término, planteó que debe sobreseerse la controversia constitucional por cuanto a la sanción, promulgación y publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos 2024, en virtud de que el poder judicial estatal omite formular conceptos de invalidez específicos sobre tales actos impugnados.
23. En cuanto al fondo del asunto, manifestó que son constitucionales los actos atribuidos al poder ejecutivo estatal conforme a lo siguiente:

- **Sanción y publicación del Decreto Número Mil Seiscientos Veintiuno.** El artículo 63 de la Constitución estatal<sup>12</sup> establece que las faltas del Gobernador del Estado, hasta por sesenta días, serán cubiertas por el Secretario de Gobierno.

En el caso, mediante oficio GOG/085/2023 el titular del ejecutivo estatal comunicó al Secretario de Gobierno que, durante el período comprendido entre el veinte de diciembre de dos mil veintitrés y el cuatro de enero de dos mil veinticuatro se separaría de sus funciones a efecto de que supliera su ausencia en términos constitucionales.

Ante la ausencia temporal del Gobernador del Estado, el único servidor público que puede sustituirlo es el Secretario de Gobierno; por ello, además de ejercer su atribución exclusiva de refrendo del decreto —que su cargo le confiere—, en suplencia del Gobernador también se encuentra constreñido a la sanción y promulgación de las leyes o decretos y la consecuente publicación en el periódico oficial del Estado.

- **Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos.**

*Propuesta de gasto incluida en la iniciativa.* A pesar de que el anteproyecto de presupuesto de egresos del poder judicial estatal tenía inconsistencias respecto a la definición de gasto programable, su propuesta de gasto fue incorporada de manera íntegra a la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos 2024.

El propio poder judicial señaló en su anteproyecto que, conforme a las necesidades reales para el funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia, requería la cantidad de \$1,030,000,000.00 (mil treinta millones de pesos 00/100 moneda nacional), tan es así que el actor hizo el desglose de su presupuesto con base en esta cantidad.

Respecto al presupuesto del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, el poder judicial decidió presentarlo por separado. El monto solicitado por el tribunal unitario fue de \$57,361,108.58 (cincuenta y siete millones trescientos sesenta y un mil ciento ocho pesos 58/100 moneda nacional).

La iniciativa *concentró* (sumó) las cantidades solicitadas por ambos órganos, lo cual dio como resultado un monto total de presupuesto para el poder judicial de \$1,087,361,108.58 (mil ochenta y siete millones trescientos sesenta y un mil ciento ocho pesos 58/100 moneda nacional). Por tanto, el ejecutivo estatal presentó la propuesta del poder judicial sin alterarla e, incluso, en la exposición de motivos precisó hacerlo de esa forma para cumplir el criterio sostenido en la **controversia constitucional 15/2021**<sup>13</sup> y otra.

*Límite del 4.7% del gasto programable.* A fin de generar seguridad jurídica respecto a la definición de concepto de gasto programable, el Gobernador del Estado se basó en las opiniones técnicas que, en su momento, emitió la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del congreso estatal, en las que precisó la cantidad de gasto programable del ejercicio fiscal 2021, así como los conceptos y partidas presupuestarias que integraron el gasto programable del presupuesto del ejercicio fiscal 2021.

Esas opiniones fueron formuladas a fin de acatar lo ordenado en la **controversia constitucional 15/2021**<sup>14</sup>, con las cuales el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por cumplida, efectivamente, la sentencia de mérito.

<sup>12</sup> **Artículo 63.** Las faltas del Gobernador hasta por sesenta días, serán cubiertas por el Secretario de Gobierno. Si la falta fuera por mayor tiempo, será cubierta por un Gobernador interino que nombrará el Congreso, y en los recesos de éste, la Diputación Permanente convocará a período de sesiones extraordinarias para que se haga la designación.

<sup>13</sup> Entre otras cuestiones, la sentencia declaró la invalidez del oficio mediante el cual el Gobernador del Estado remitió el proyecto de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal 2021, puesto que indebidamente disminuyó el monto del presupuesto que había propuesto el poder judicial estatal en su anteproyecto de presupuesto.

<sup>14</sup> *Vid. Supra.* Nota 9.

Entonces, en la exposición de motivos se definieron con claridad los conceptos que integran el gasto programable, esto es, los ingresos de libre disposición menos las participaciones federales que se transfieren a los municipios. Asimismo, se explicó a cuánto asciende el gasto programable y, sobre ese monto, se determinó el 4.7 (cuatro punto siete por ciento). Por último, la definición de gasto programable se incorporó en el texto de la iniciativa de decreto.

Aunque el poder judicial estatal no coincide con la definición de gasto programable, sus argumentos se basan en su supuesta imprecisión o falta de claridad, pero no son suficientes para destruir la presunción de su constitucionalidad.

24. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** El veintitrés de mayo de dos mil veinticuatro contestó la demanda el Poder Legislativo del Estado de Morelos.
25. En su escrito manifestó que la controversia constitucional es improcedente respecto del Decreto de Presupuesto de Egresos 2024 porque el poder judicial estatal carece de interés legítimo. Específicamente, las violaciones que hace valer no se relacionan con su órbita de atribuciones reconocidas a nivel constitucional, puesto que corresponde al congreso estatal el examen, discusión y aprobación del presupuesto de egresos de la entidad federativa, así como no plantea argumentos en los que demuestre que se generan violaciones directas a su autonomía financiera o al principio de división de poderes.
26. En cuanto a los conceptos de invalidez del **Decreto Número Mil Seiscientos Veintiuno**, defiende la constitucionalidad de dicha norma con base en los argumentos siguientes:
  - *Propuesta de gasto incluida en la iniciativa.* La cantidad efectivamente solicitada por el poder judicial estatal fue de \$1,030,000,000.00 (mil treinta millones de pesos 00/100 M.N.) y no así la de \$1,191,607,873.62 (mil ciento noventa y un millones seiscientos siete mil ochocientos setenta y tres pesos 62/100 moneda nacional), por lo que es inconcuso que el poder ejecutivo no la modificó.
  - *Reducción del gasto propuesto por el poder judicial.* Es equivocada la aseveración del poder judicial estatal de que se le asignaron \$635,517,663.00 (seiscientos treinta y cinco millones quinientos diecisiete mil seiscientos sesenta y tres pesos 00/100 moneda nacional), ya que del decreto impugnado se observa con claridad que le fueron aprobados \$916,443,549.90 (novecientos dieciséis millones cuatrocientos cuarenta y tres mil quinientos cuarenta y nueve pesos 90/100 moneda nacional).

En la demanda se dice que las partidas correspondientes a pensiones, jubilaciones, haber de retiro y retiro voluntario, y a vales de despensa a personal sindicalizado no pueden formar parte de su presupuesto mínimo del 4.7% (cuatro punto siete por ciento del gasto programable) conforme a la Constitución local.

No obstante, si bien el Alto Tribunal ha declarado la invalidez parcial de diversos decretos legislativos de pensión de ex trabajadores del poder judicial, no se ha pronunciado respecto de que el otorgamiento de los recursos económicos para hacer frente a esas obligaciones deba realizarse en una partida independiente que **no** debe ser considerada dentro del presupuesto global que anualmente se aprueba para el poder judicial.

Tampoco se ha vinculado el otorgamiento de los recursos para el pago de pensiones con el presupuesto mínimo que la Constitución estatal garantiza al poder judicial.

Es absurdo que los recursos etiquetados para tales fines no deben considerarse dentro del presupuesto del poder judicial estatal por el simple hecho de que no puedan considerarse de libre disposición. De ser así, todo el capítulo de gasto 1000 de servicios personales (o sea, la "nómina" del poder judicial) no se consideraría dentro los recursos presupuestarios que le corresponden.

El congreso estatal tiene la facultad de realizar los ajustes necesarios en el presupuesto propuesto por el poder judicial a fin de lograr un balance presupuestario sostenible conforme a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, con la limitante de respetar el porcentaje previsto del 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable.

Por tanto, el congreso estatal cumplió con la obligación no solo de otorgar al poder judicial el porcentaje mínimo correspondiente al cuatro punto siete del gasto programable —\$731,524,231.83 (setecientos treinta y un millones quinientos veinticuatro mil doscientos treinta y un pesos 00/100 moneda nacional)—, sino que aprobó un treinta por ciento más a ese piso mínimo —\$916,443,549.90 (novecientos dieciséis millones cuatrocientos cuarenta y tres mil quinientos cuarenta y nueve pesos 90/100 moneda nacional) —.

- *Límite del 4.7% del gasto programable.* El concepto de gasto programable no está previsto en la Constitución estatal, por lo que no existe *per se* un parámetro constitucional para su análisis.

El poder judicial sostiene que debe atenderse a las consideraciones del decreto mediante el cual se reformó la Constitución local para incluir la garantía de presupuesto mínimo; no obstante, ahí **no** se definió el concepto de gasto programable, sino que simplemente se trajo a colación la definición contenida en el diverso decreto de presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2011, cuya vigencia se encuentra superada conforme al principio de anualidad y, por ello, no puede servir de parámetro.

En cualquier caso, existe amplia doctrina jurisprudencial que sostiene que las exposiciones de motivos no constituyen elementos determinantes de la validez de las leyes.

Por otra parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y los instrumentos normativos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable no pueden ser tomados como referencia, ya que regulan la materia presupuestaria *federal*, en tanto que la programación del gasto que las entidades federativas efectúan es muy diferente.

Por lo contrario, la definición de gasto programable prevista en el decreto impugnado sí cuenta con base constitucional, ya que está sustentada en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, que tiene por objeto establecer los criterios generales de responsabilidad hacendaria que regirán a tales entes públicos para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.

Es erróneo que el congreso estatal haya inventado una definición para dar cumplimiento a la **controversia constitucional 15/2021**; pero, aun si el poder legislativo hubiera mentido al Alto Tribunal respecto de los rubros y partidas que debían tomarse en cuenta para el concepto de gasto programable, debió haberlo hecho valer en el momento procesal oportuno y no lo hizo, por lo que debe tenerse por consentido.

Así, el Decreto de Presupuesto de Egresos 2024 señaló que el gasto estatal programable es el gasto no etiquetado que se destina al cumplimiento de los fines y funciones propias del Estado. Asimismo, definió al gasto no etiquetado a las erogaciones que realiza el Estado con cargo a sus ingresos de libre disposición, exceptuando a las participaciones federales que se transfieren a los municipios.

En ese orden, se acudió válidamente a la ley de disciplina financiera, que define a los ingresos de libre disposición como los ingresos locales, las participaciones federales y, en general, los recursos que no estén destinados a un fin específico. Por esa razón, en el decreto impugnado se excluyeron a las aportaciones federales como componentes de los ingresos de libre disposición, pues están destinadas a un fin específico.

Continúa la ley de disciplina financiera en definir los ingresos locales aquellos percibidos por las entidades federativas por impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos, incluidos los recibidos por venta de bienes y prestación de servicios.

- *Violación al principio de irreductibilidad presupuestal.* A los tribunales que conforman el poder judicial estatal no se les redujo el presupuesto correspondiente al dos mil veintitrés en relación con el aprobado en el dos mil veinticuatro.

En realidad, en dos mil veintitrés se aprobó un presupuesto conjunto al Tribunal Superior de Justicia y al Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes por la cantidad de \$829,946,238.00 (ochocientos veintinueve millones novecientos cuarenta seis mil doscientos treinta y ocho pesos 00/100 moneda nacional) y, en dos mil veinticuatro, el presupuesto aprobado fue de \$916,443,549.90 (novecientos dieciséis millones cuatrocientos cuarenta y tres mil quinientos cuarenta y nueve pesos 90/100 moneda nacional).

El error del poder judicial actor es que compara “presupuesto de libre disposición”, pero no hay justificación para ello, además de que no se sabe cómo se compone dicha referencia.

Por cuanto al presupuesto destinado a la implementación del tribunal de justicia laboral, que se incorporó en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2023, era responsabilidad del poder judicial integrarlo en el presupuesto de los ejercicios fiscales posteriores.

- *Omisión legislativa.* No hay disposición expresa ni implícita en la Constitución Política del país que obligue a establecer los montos ni las formas de distribución del presupuesto que corresponde al poder judicial; incluso, ello constituiría una forma de intromisión por parte del poder legislativo en su autonomía.

Si la Constitución Federal no establece que las constituciones de los Estados deban prever la distribución interna del presupuesto de los poderes judiciales, entonces no existe un incumplimiento de un deber de legislar.

Además, el poder judicial tiene la facultad de iniciar leyes ante el congreso estatal, por lo que está en condiciones de presentar una propuesta de reforma.

- *Presupuesto del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes.* El congreso estatal justificó correctamente el presupuesto aprobado al tribunal unitario, ya que este solicitó un incremento de presupuesto, con relación a dos mil veintitrés, del 91.55% (noventa y uno punto cincuenta y cinco por ciento), lo cual es desproporcionado, dado que los ingresos estatales solo aumentaron en 4.2% (cuatro punto dos por ciento).

Aun así, se otorgó un aumento del 5% (cinco por ciento) respecto a dos mil veintitrés al tribunal unitario, que es superior al incremento de la inflación del 4.66% (cuatro punto sesenta y seis por ciento).

27. **Contestación del Secretario de Gobierno del Estado de Morelos.** El veintitrés de mayo de dos mil veinticuatro, el Secretario de Gobierno del Estado de Morelos dio contestación a la demanda.
28. Al respecto, señaló que la demanda debe sobrellevarse en relación con la publicación del decreto impugnado, toda vez que el poder judicial omitió formular conceptos de invalidez y el acto de publicación no se impugnó por vicios propios.
29. Por otra parte, en cuanto al refrendo del decreto impugnado, el artículo 76 de la Constitución estatal<sup>15</sup> dispone que los decretos promulgatorios de las leyes y decretos legislativos deberán ser refrendados únicamente por el Secretario de Gobierno. Así, le correspondía refrendar el decreto impugnado, dado que esa facultad no es delegable.
30. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica de la Presidencia.** El Fiscal General de la República y el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal no emitieron opinión en el presente asunto.
31. **Cierre de la instrucción.** El diez de julio de dos mil veinticuatro se celebró la audiencia y, por acuerdo de once de julio siguiente, la Ministra instructora cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

#### I. COMPETENCIA

32. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política del país<sup>16</sup>, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>17</sup>, y Punto Segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario número 1/2023<sup>18</sup> por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, en el que el primero impugna, entre otros, una omisión legislativa.

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

33. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia<sup>19</sup>, se procede a precisar los actos y normas que son objeto de la presente controversia constitucional.
34. El poder judicial señaló como acto impugnado la “violación al principio de irreductibilidad del presupuesto 2024 en relación al (sic) presupuesto correspondiente al año 2023”; sin embargo, en realidad se trata de un concepto de invalidez del Decreto de Egresos 2024, ya que en este instrumento normativo se materializó la asignación de presupuesto al poder judicial estatal y, en consecuencia, respecto de este ha lugar a pronunciarse sobre su disminución indebida.

<sup>15</sup> **Artículo 76.** Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del Gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el Secretario de Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda. El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el Secretario de Gobierno.

<sup>16</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]

h) Dos poderes de una misma entidad federativa;

<sup>17</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>18</sup> **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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

<sup>19</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; [...]

35. Algo similar acontece con la “transgresión al párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos”, señalada como acto impugnado, toda vez que, más bien, se trata de un vicio atribuible a la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos 2024, la cual supuestamente incluyó un monto distinto al solicitado por el poder judicial estatal en su anteproyecto de presupuesto de egresos. Por tanto, debe tenerse en cuenta dicha iniciativa como acto reclamado.
36. Por otra parte, si bien el poder judicial estatal reclama “la invalidez por sí y por vicios propios” del Decreto de Presupuesto de Egresos 2024, del análisis de su demanda se observa que únicamente reclama los artículos segundo, fracciones XXIII y XXVII<sup>20</sup>, décimo sexto y décimo octavo, así como el anexo dos del decreto, pues son los que, centralmente, establecen los parámetros bajo los cuales se asignó su presupuesto, así como la asignación del presupuesto propiamente dicha. Por tanto, solo se tienen como normas reclamadas dichas disposiciones del decreto en cuestión, las cuales se citan a continuación solo en las partes relevantes con el mero propósito de facilitar su análisis:

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Para los efectos del presente Decreto, se entenderá por: [...]

XXIII. Gasto Estatal Programable, al gasto no etiquetado (definido en la fracción XXVII del presente artículo), que se destina al cumplimiento de los fines y funciones propias del Estado, que se encuentran directamente relacionados con los programas a cargo de los ejecutores del gasto previamente establecidos, para alcanzar los objetivos y metas, los cuales tienen un efecto directo en la actividad económica y social de la población; [...]

XXVII. Gasto no etiquetado, a las erogaciones que realiza el Estado con cargo a sus Ingresos de libre disposición, exceptuando el porcentaje de las participaciones federales que se transfieren a los municipios en términos de la normativa aplicable; [...]

**ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO.** El gasto neto total previsto en el presente Presupuesto de Egresos, asciende a la cantidad de \$35,647,001,983.00 (treinta y cinco mil seiscientos cuarenta y siete millones un mil novecientos ochenta y tres pesos 00/100 M.N.) y corresponde al total de los ingresos aprobados en la Ley de Ingresos; se distribuye de la siguiente manera:

Presupuesto 2024 Pesos					
Concepto	Total	No Etiquetado			Etiquetado Recursos Federales (Etiquetado)
		Recursos Federales (No etiquetado)	Recursos Fiscales	Subtotal	
Poder Legislativo	584,000,000.00	316,000,000.00	268,000,000.00	584,000,000.00	-
Poder Judicial	916,443,549.90	916,443,549.90	-	916,443,549.90	-
Tribunales	102,509,823.78	102,509,823.78	-	102,509,823.78	-
Organismos Públicos Autónomos	2,712,430,453.76	1,792,856,859.70	849,573,594.06	2,642,430,453.76	70,000,000.00
Organismos Descentralizados No Sectorizados	25,399,174.11	25,399,174.11	-	25,399,174.11	-
Gasto Corriente	3,112,157,228.47	2,744,501,795.87	280,703,069.60	3,025,204,865.47	86,952,363.00
Poder Ejecutivo	3,112,157,228.47	2,744,501,795.87	280,703,069.60	3,025,204,865.47	86,952,363.00
Gasto Capital	797,045,159.60	16,879,014.60	201,170,000.00	218,049,014.60	578,996,145.00
Poder Ejecutivo	707,045,159.60	16,879,014.60	111,170,000.00	128,049,014.60	578,996,145.00
Organismos	90,000,000.00	-	90,000,000.00	90,000,000.00	-
Transferencias a Organismos Institucionales	18,508,137,700.64	6,119,541,586.50	665,892,190.59	6,785,433,777.09	11,722,703,923.55
Transferencias a Organismos Institucionales	16,539,689,402.32	4,484,051,160.37	521,369,498.95	5,005,420,659.32	11,534,268,743.00
Institucionales	1,968,448,298.32	1,635,490,426.13	144,522,691.64	1,780,013,117.77	188,435,180.55
Deuda Pública	858,685,692.45	12,001,000.00	-	12,001,000.00	846,684,692.45
Municipios	8,010,193,200.30	4,483,895,173.55	329,705,798.75	4,813,600,972.30	3,196,592,228.00
Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	20,000,000.00	-	20,000,000.00	20,000,000.00	-
<b>Totales</b>	<b>35,647,001,983.00</b>	<b>16,530,027,978.00</b>	<b>2,615,044,653.00</b>	<b>19,145,072,631.00</b>	<b>16,501,929,352.00</b>

[...]

<sup>20</sup> Por error, en el apartado IV, inciso B), subinciso b), de su demanda, relativo a las normas y actos cuya invalidez se demande, el poder judicial estatal reclama la invalidez de la fracción XXVII del Decreto 1621, sin embargo, en realidad quiso referirse a la diversa fracción XXVII.

**ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO.** Para el Poder Judicial se prevén asignaciones por la cantidad de \$916,443,549.90 (novecientos dieciséis millones cuatrocientos cuarenta y tres mil quinientos cuarenta y nueve pesos 90/100 M.N.), distribuidos de conformidad con el Anexo 2.

La cantidad autorizada para el Poder Judicial en el presente Decreto se integra por los recursos necesarios, que deberán utilizarse para todas y cada una de las obligaciones financieras, laborales y de seguridad social, así como las derivadas de pensiones y jubilaciones, controversias constitucionales, amparos, cambios organizacionales, construcción y operación de infraestructura, la capacitación de recursos humanos, y demás obligaciones que en general deban cumplir. [...]

Anexo 2 Poder Judicial Pesos	
Concepto	Total
Tribunal Superior de Justicia/1	885,000,000.00
Tribunal Superior de Justicia	604,074,113.00
Pensiones, Jubilaciones, Haber de Retiro y Retiro Voluntario	247,228,887.00
Sindicalizados Vales de Despensa	2,100,000.00
Creación de Segunda Sala para el conocimiento y despacho de los asuntos de segunda instancia del tercer circuito judicial con residencia en Cuautla	31,597,000.00
Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes	31,443,549.90
<b>Total</b>	<b>916,443,549.90</b>

1/En caso de que el Tribunal Superior de Justicia genere ahorros o economías en cualquiera de las etiquetas de gasto, o bien, reciba adecuaciones presupuestales en términos de lo establecido en el artículo décimo quinto del presente instrumento, podrá realizar las reasignaciones correspondientes entre las distintas etiquetas de gasto que aquí se consignan.

37. Asimismo, se puntualiza que se tienen como actos reclamados la sanción, promulgación, refrendo y publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos 2024, pues, en principio, el poder judicial actor les atribuye vicios propios por cuestiones de competencia de los servidores públicos que los realizaron.
38. Una vez aclarado lo anterior, este Tribunal Pleno determina que los actos impugnados son los siguientes:
- La iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024.
  - Los artículos segundo, fracciones XXIII y XXVII, décimo sexto y décimo octavo, así como el anexo dos del Decreto Número Mil Seiscientos Veintiuno por el que se aprueba el presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado de Morelos, correspondiente al ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés.
  - La sanción, promulgación, refrendo y publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos 2024.
  - La omisión legislativa del Congreso del Estado de Morelos de modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado para establecer las bases para la distribución interna de presupuesto para los tribunales del Poder Judicial del Estado.

### III. EXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

39. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, este Tribunal Pleno advierte que se tiene por acreditada la existencia de las normas impugnadas, así como su sanción, promulgación, refrendo y publicación, en virtud de que el Decreto de Presupuesto de Egresos 2024 está publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "Tierra y Libertad" número 6277, en la edición del veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés, sin que en el presente caso se requiera mayor prueba al respecto.
40. Respecto a la omisión legislativa reclamada, se tiene por demostrada dado que, por un lado, el artículo 87 de la Constitución estatal dispone que la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos establecerá las bases para la distribución interna entre los tribunales de dicho poder respecto del presupuesto que reciba anualmente y, por el otro, el congreso estatal no acredita que ya legisló al respecto, sino que solo argumenta que la omisión no es contraria a la Constitución Política del país y que el poder judicial actor está en posibilidad de promover la iniciativa correspondiente.

### IV. OPORTUNIDAD

41. En términos del artículo 21, fracción I, de la Ley reglamentaria de la materia, el plazo para promover la controversia constitucional, tratándose de normas actos u omisiones, debe computarse a partir del día siguiente:

- a) al en que, conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;
  - b) al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o
  - c) al en que el actor se ostente sabedor de los mismos<sup>21</sup>.
42. En el caso, se tiene que el Decreto de Presupuesto de Egresos 2024 fue publicado en el periódico oficial de esa entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés, fecha que este Tribunal Pleno fija como inicio del cómputo para los artículos y anexo de ese instrumento normativo, así como para la iniciativa de decreto y su sanción, promulgación, refrendo y publicación.
43. En virtud de que el decreto fue publicado en un medio de difusión oficial, cuya finalidad es precisamente comunicar y dar certeza jurídica a la población sobre el contenido y vigencia del orden normativo local, entonces debe reputarse la fecha de publicación como aquélla en la que el poder judicial actor tuvo conocimiento del mismo.
44. Si bien el poder judicial actor no señala la fecha en que tuvo conocimiento de la iniciativa de decreto, se estima que, en virtud de que dicho acto forma parte del procedimiento legislativo que concluyó con la emisión del decreto impugnado, entonces el plazo de impugnación inicia a partir de que este fue publicado. En cualquier caso, el poder ejecutivo demandado no manifestó que el poder judicial estatal hubiera tenido conocimiento de la iniciativa en fecha distinta ni ello se aprecia en constancias.
45. Así, el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del día **martes dos de enero al trece de febrero de dos mil veinticuatro**<sup>22</sup>. Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el **trece de febrero de dos mil veinticuatro**, la controversia constitucional se promovió oportunamente.
46. Esta conclusión se extiende a la omisión legislativa atribuida al congreso estatal, conforme al criterio sostenido por este Tribunal Pleno en las **controversias constitucionales 56/2020, 59/2020, 61/2020, 68/2020, 70/2020, 77/2020, 78/2020, 79/2020, 115/2020, 116/2020, 138/2020 y 149/2020**, en las que varios municipios reclamaron la omisión del congreso federal para emitir la Ley General de Aguas.
47. Allá se dijo que el plazo para impugnar omisiones legislativas por vía de controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo.
48. No es obstáculo para llegar a esta conclusión que la redacción vigente de la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia disponga que, tratándose de omisiones, el plazo de interposición de la demanda será de treinta días, ya que dicha fracción solo se refiere a las omisiones que derivan directamente de un acto positivo.
49. Por tanto, en tales ejecutorias se precisó que, dado que ninguno de los supuestos de inicio de plazo previstos en esa fracción es apto para calificar actos omisivos que no deriven directamente de uno positivo, pues las omisiones como tal no surten efectos conforme a una ley, no se ejecutan ni tampoco se hacen saber a los afectados, entonces no puede considerarse que ese precepto sea aplicable a la omisión legislativa.

## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

50. En términos del inciso h) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los poderes de las entidades federativas están legitimados para interponer la demanda de controversia constitucional en contra de algún otro poder de la misma entidad. Por lo tanto, el Poder Judicial del Estado de Morelos está legitimado para hacer uso del presente medio de control de regularidad constitucional.
51. En ese orden, de conformidad con el artículo 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia<sup>23</sup> la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas respectivas, estén facultados para representarla.

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

I. Tratándose de actos u omisiones, 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; [...]

<sup>22</sup> Debiéndose descontar los días treinta y treinta y uno de diciembre de dos mil veintitrés; primero, seis, siete, trece, catorce, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de enero, y tres, cuatro, cinco, diez y once de febrero de dos mil veinticuatro, por haber sido días inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>23</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. [...]

52. El poder judicial estatal compareció por conducto del Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, Luis Jorge Gamboa Olea, personalidad que se le reconoce en términos de la copia certificada de la sesión solemne de fecha cuatro de mayo de dos mil veintidós, en la que fue electo como presidente del tribunal y de la junta referidas por el período del dieciocho de mayo de dos mil veintidós al diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro.
53. Además, el magistrado presidente se encuentra facultado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial del Estado de Morelos, conforme a los artículos 34 y 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos<sup>24</sup>. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia P./J. 38/2003, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**<sup>25</sup>.

#### VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

54. Por su parte, en el auto de admisión del primero de abril de dos mil veinticuatro se tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así como al Secretario de Gobierno de la misma entidad.
55. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>26</sup>, tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere emitido o promulgado la norma o incurrido en la omisión, según sea el caso, que sea objeto de la controversia constitucional. Por tanto, de acuerdo con lo previsto en la ley reglamentaria, la parte demandada también debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para representarla, en términos de las normas que los rigen.
56. En representación del poder legislativo acudió el diputado Francisco Erik Sánchez, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, lo que acreditó con copia certificada del acta de sesión de fecha primero de septiembre de dos mil veintitrés, en la que fue electo en tal cargo por el período comprendido entre el primero de septiembre de dos mil veintitrés y el primero de agosto de dos mil veinticuatro.

<sup>24</sup> **Artículo 34.** El Presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá las facultades que le confieren la presente ley y los demás ordenamientos legales, siendo la obligación principal la de vigilar que la administración de justicia del Estado se ajuste a lo establecido por el artículo 17 de la Constitución General de la República, dictando al efecto las providencias que los ordenamientos legales le autoricen.

**Artículo 35.** Son atribuciones del Presidente del Tribunal Superior de Justicia:

I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia;

<sup>25</sup> **Texto:** El citado artículo 11, primer párrafo, prevé dos maneras para tener por reconocida la representación de quienes promueven a nombre de las partes en materia de controversias constitucionales: la primera, se trata de una representación consignada en la ley, en la que el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, podrán comparecer a juicio por conducto de sus funcionarios facultados por la ley que los rige para representarlos; y, la segunda, se trata de una presunción de la representación, en la que, en todo caso, quien comparezca a juicio cuenta con la capacidad y representación legal para hacerlo, salvo prueba en contrario, de ahí que de acuerdo con el orden de los supuestos referidos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, poder u órgano, se encuentra consignada en ley o, en caso contrario, podrá entonces presumir dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario. Ahora bien, de lo dispuesto en los artículos 27, primer párrafo, 35, fracción I, 113 y 114, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, se desprende que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia es la máxima autoridad del Poder Judicial de esa entidad, en todas aquellas cuestiones que no sean de la competencia exclusiva del Consejo de la Judicatura Local; que es atribución de su presidente representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del propio tribunal; y que el presidente de éste lo será también del Consejo; sin embargo, no se advierte a quién corresponde la representación legal del Poder Judicial Local para acudir ante los órganos jurisdiccionales, por lo que en atención a la segunda hipótesis del primer párrafo del referido artículo 11, se presume que el presidente del Tribunal Superior del Estado de Morelos, al comparecer a juicio tiene representación legal y capacidad para hacerlo, máxime si no existe prueba en contrario que desvirtúe esa circunstancia.

**Tesis P./J. 38/2003** de la Novena Época, con número de registro digital 183580, publicada en agosto de 2003 en el Tomo XVIII, página 1371, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, derivada de la **controversia constitucional 33/2000**. Víctor Manuel González Cianci, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, contra el Poder Constituyente Permanente, el Congreso Local y el Gobernador del propio Estado. 18 de marzo de 2003. Once votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

<sup>26</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: [...]

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia; [...]

57. Dicho servidor público tiene atribuciones para representar legalmente al poder legislativo estatal, de conformidad con los artículos 35 y 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos<sup>27</sup>.
58. Por parte del ejecutivo estatal compareció Santiago Núñez Flores, en su carácter de Consejero Jurídico, quien acredita su personalidad con copia certificada del nombramiento de veintinueve de febrero de dos mil veinticuatro, expedido por el Gobernador del Estado.
59. El Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado cuenta con facultades para intervenir con la representación jurídica de dicho poder en todos los juicios en que intervenga como parte, con fundamento en los artículos 9, fracción XVI, 13, fracción XX, y 36, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos<sup>28</sup>.
60. Finalmente, acudió a juicio Samuel Sotelo Salgado, Secretario de Gobierno del Estado de Morelos, cargo que acreditó con la copia certificada del nombramiento expedido por el Gobernador del Estado el tres de mayo de dos mil veintidós.

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

61. Antes de entrar al estudio de fondo, se analizan las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que, de oficio, pudiera advertir este Alto Tribunal.

### VII.1. Ausencia de conceptos de invalidez

62. El poder ejecutivo estatal y el Secretario de Gobierno sostienen que debe sobreseerse la controversia constitucional porque el poder judicial actor no hace valer conceptos de invalidez respecto a la sanción, promulgación, refrendo y publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos 2024.
63. Se desestima el motivo de improcedencia antes expuesto, puesto que, de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, las autoridades mencionadas forman parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por este Tribunal Pleno. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis **P.XV/2007**, 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 LA QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA”**<sup>29</sup>, así como la jurisprudencia **P.J.J. 104/2004**, de rubro:

<sup>27</sup> **Artículo 35.** El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente del Congreso del Estado y en sus funciones hará respetar el fuero constitucional de los diputados y velará por la inviolabilidad del Recinto Legislativo; asimismo hará prevalecer el interés general del Congreso del Estado por encima de los intereses particulares o de grupo.

El Presidente responderá sólo ante el pleno del Congreso del Estado, cuando en el ejercicio de sus atribuciones se aparte de las disposiciones que las rigen.

**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;

<sup>28</sup> **Artículo 9.** El Gobernador del Estado se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la Administración Pública Centralizada, de las siguientes Dependencias: [...]

**XVI.** La Consejería Jurídica.

**Artículo 13.** Las personas titulares de las dependencias señaladas en el artículo 9 de la presente Ley, cuentan con las siguientes atribuciones genéricas: [...]

**XX.** Representar al Gobernador del Estado en el ámbito de sus atribuciones, así como desempeñar las comisiones y funciones especiales que le confiera el mismo;

**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>29</sup> **Texto:** De la exposición de motivos del 6 de abril de 1995 y del dictamen de la Cámara de Origen del 10 de abril del mismo año, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con su artículo 10, fracción II, se advierte que tienen la calidad de demandados en la controversia constitucional contra disposiciones generales los órganos que las hubiesen expedido y promulgado, pues intervinieron en diferentes etapas del proceso legislativo con que culminaron, además de que para su validez se requiere tanto de la aprobación como de la promulgación, lo que justifica que sea indispensable que concurren ambos entes al juicio, aunque no se reclamen vicios propios de cada una de las etapas legislativas, ya que el propósito de que se les llame como demandados es que sostengan la validez de la norma general, pero, principalmente, lograr una adecuada tramitación y resolución de las controversias constitucionales. Sin embargo, si lo que se reclama es una omisión legislativa, tampoco será obligatorio llamar a juicio a la autoridad que debió llevar a cabo la promulgación, pues es evidente que a este acto no se le atribuyen vicios propios.

**Tesis P. XV/2007** de la Novena Época, con número de registro digital 172562, publicada en mayo de 2007 en el Tomo XXV, página 1534 del Semanario Judicial y su Gaceta, derivada de la **controversia constitucional 7/2005**. Municipio de Carmen, Estado de Campeche. 28 de noviembre de 2006. Mayoría de siete votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Encargado del engrose: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Israel Flores Rodríguez.

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN AQUÉLLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR”<sup>30</sup>.**

64. En cualquier caso, el poder judicial estatal sí expresa causa de pedir respecto de vicios propios de tales actos, pues alega que no está justificado que un servidor público (el Secretario de Gobierno) actúe en sustitución del Gobernador del Estado en la sanción y promulgación del decreto impugnado, ni tampoco por qué dicho secretario puede acumular dos funciones distintas, dado que también refrendó y publicó el decreto mencionado.

#### **VII.2. Falta de interés legítimo**

65. El congreso estatal manifiesta que el Decreto de Presupuesto de Egresos 2024 no afecta el ámbito de atribuciones del poder judicial, pues la aprobación del presupuesto de egresos de la entidad federativa corresponde única y exclusivamente al poder legislativo.
66. Asimismo, la autoridad demandada señala que, aun cuando el poder judicial estatal menciona diversos artículos de la Constitución Política del país como base jurídica de su demanda, en realidad no plantea argumentos tendentes a demostrar la manera en que el decreto impugnado genera violaciones directas a su esfera competencial o vulneración a su autonomía financiera y al principio de división de poderes.
67. También se desestima esta causal de improcedencia, puesto que el poder judicial estatal hace valer una violación relacionada con el principio de división de poderes sobre la base de un concepto de afectación amplio, conforme al criterio reiterado por este Tribunal Pleno que se plasma en la tesis **P.J. 42/2015 (10<sup>a</sup>.)**, de rubro **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO”<sup>31</sup>.**
68. En el caso, el poder judicial estatal argumenta, centralmente, que los actos impugnados violan su autonomía financiera, pues los poderes demandados redujeron indebidamente el presupuesto que les corresponde.

<sup>30</sup> **Texto:** Conforme a los artículos 3o., fracción I, inciso a), 8o., 12, 16, 18, 31, fracción I y 32, fracción XXXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, para el despacho de los asuntos que competen al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada, de la cual forma parte la Secretaría General de Gobierno, cuyo titular, entre otras atribuciones, tiene la de refrendar las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el Gobernador expida o promulgue, para que sean obligatorios, así como la de administrar y publicar el Periódico Oficial del Estado. En esa virtud, el Secretario General de Gobierno del Estado de San Luis Potosí tiene legitimación pasiva para comparecer en controversia constitucional conforme a los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues está obligado legalmente a satisfacer, autónomamente, las exigencias que se le demandan respecto del refrendo de los decretos del Gobernador del Estado y su publicación.

**Tesis P.J. 104/2004** de la Novena Época, con número de registro digital 180374, publicada en octubre de 2004 en el Tomo XX, página 1817 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, derivada de la **controversia constitucional 15/2003**. Municipio de San Luis Potosí. 17 de agosto de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Roberto Rodríguez Maldonado.

<sup>31</sup> **Texto:** La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.

**Tesis P.J. 42/2015 (10a.)** de la Décima Época, con número de registro digital 2010668, publicada en diciembre de 2015 en el Libro 25, Tomo I, página 33 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, derivada de la **controversia constitucional 117/2014**. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

69. Con ello, el poder legislativo y ejecutivo estatales desconocen una garantía o prerrogativa presupuestaria consustancial a la autonomía constitucional de los tribunales judiciales, colocando al poder judicial en una situación de subordinación respecto a su autonomía de gestión presupuestaria que, a su vez, constituye la más grave violación al principio de división de poderes.
70. En consideración de este Alto Tribunal, el poder judicial actor hace valer un principio de agravio suficiente en su esfera presupuestaria y, por ende, tiene interés legítimo para acudir a controversia constitucional.
71. Al no existir alguna otra causa de improcedencia ni motivo de sobreseimiento, sea que las partes lo hubieren hecho valer o que de oficio se adviertan, se procede a analizar el fondo del asunto.

#### VIII. ESTUDIO DE FONDO

72. La controversia constitucional es **parcialmente fundada**, pues los artículos impugnados del Decreto del Presupuesto de Egresos 2024 establecen una fórmula de asignación de presupuesto contraria a lo previsto en la Constitución estatal y, en consecuencia, el gasto asignado al poder judicial no fue correctamente calculado.
73. Asimismo, se acredita una omisión legislativa de carácter absoluto, dado que el congreso estatal no ha establecido en ley las bases para la distribución interna del presupuesto del poder judicial estatal entre los tribunales que lo integran, aunque tiene el deber de legislar sobre ello.
74. Sin embargo, la controversia es infundada respecto a la iniciativa de decreto de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado de Morelos.
75. Para explicar la decisión, el estudio de fondo se divide en tres subapartados que exponen: **1)** el marco normativo presupuestario del Estado de Morelos; **2)** la reseña de lo resuelto por la Segunda Sala en la **controversia constitucional 15/2021** y **3)** el análisis propiamente dicho de los conceptos de invalidez.

##### VIII.1 Marco normativo presupuestario del Estado de Morelos

76. Tal como sucede en el orden federal y, en general, en las entidades federativas, el proceso de aprobación del presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos consta de tres etapas principales: **1)** el poder judicial elabora su anteproyecto de presupuesto de egresos y lo remite al ejecutivo estatal, **2)** el Gobernador del Estado incluye la propuesta de presupuesto del poder judicial en la iniciativa de decreto de presupuesto de egresos que concentra todo el gasto del Gobierno del Estado y **3)** el congreso estatal aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, incluyendo el presupuesto del poder judicial.
77. No obstante, el orden jurídico morelense establece reglas particulares sobre la asignación del presupuesto del poder judicial, respecto de las cuales conviene detenerse.
78. En primer término, el poder judicial estatal se ejerce por el Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, así como los juzgados de primera instancia, juzgados menores y especializados, incluyendo los de control y en materia laboral<sup>32</sup>. La vigilancia y disciplina del poder judicial, a excepción del Pleno del Tribunal Superior de Justicia y el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, están a cargo de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, al cual también corresponde la administración de dicho poder *en general*<sup>33</sup>.
79. No obstante, si bien el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes forma parte del poder judicial, su magistrado titular tiene las facultades de administrar sus recursos y, en consecuencia, proponer su presupuesto de egresos al "titular del poder judicial", quien lo integrará al presupuesto de egresos de dicho poder<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Conforme a los artículos 108 y 109 bis de la constitución morelense, el Tribunal Electoral y el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado no están adscritos al poder judicial.

<sup>33</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS**

**Artículo 86.** El ejercicio del Poder Judicial del estado se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno y Salas Colegiadas; en un Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes; así como los juzgados de primera instancia, juzgados menores y especializados, organizados de acuerdo con su competencia establecida en las leyes.

La vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, y el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, estarán a cargo de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial, a quien le corresponderá también la administración de dicho poder en general, en los términos que establezcan las leyes. [...]

El Poder Judicial contará con jueces especializados en materia laboral, que tendrán las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo, esta Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos y las demás leyes aplicables les confieran. [...]

El Poder Judicial contará con jueces de control que tendrán las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Nacional de Procedimientos Penales, esta Constitución y las demás leyes aplicables les confieran. [...]

<sup>34</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS**

**Artículo 109-quater.** El Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, será el responsable de la administración de justicia para menores a que se refiere el artículo 19, inciso d), párrafo cuarto, de esta Constitución. [...]

El Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes administrará sus recursos y propondrá su presupuesto de egresos al Titular del Poder Judicial, quien lo integrará al presupuesto de egresos de dicho poder. La fiscalización de sus recursos estará a cargo de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Morelos. [...]

80. En congruencia con este modelo de organización administrativa, la Constitución morelense dispone que la Ley Orgánica del Poder Judicial establecerá las bases para la distribución interna entre los tribunales que conforman al poder judicial respecto del presupuesto de egresos que anualmente reciba dicho poder<sup>35</sup>.
81. Ahora bien, la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina elabora el proyecto de presupuesto del poder judicial (que ya incluye la propuesta de gasto del tribunal unitario) y la somete a aprobación del Pleno del Tribunal Superior de Justicia<sup>36</sup>. Una vez aprobado, la Junta remite el proyecto de presupuesto al ejecutivo estatal para su integración al proyecto de presupuesto de egresos del gobierno del Estado<sup>37</sup>, lo cual deberá efectuar, por regla general, a más tardar el primero de septiembre<sup>38</sup>.
82. En términos cualitativos, en la elaboración de su proyecto de presupuesto de egresos, el poder judicial deberá atender las bases constitucionales sobre remuneraciones (p. ej. ninguna persona servidora pública podrá recibir una remuneración superior a la del Gobernador del Estado, que se fija en “1,817.51 SMV”<sup>39</sup> y deben incluirse los tabuladores desglosados de remuneración que se propone perciban las personas servidoras públicas de dicho poder<sup>40</sup>).
83. En cuanto hace al trámite a cargo del poder ejecutivo estatal, a este toca, en exclusiva, la facultad de presentar al congreso estatal las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal que conforman el denominado “paquete económico” más las iniciativas de carácter fiscal que, en su caso, se añadan.
84. En la iniciativa de decreto de presupuesto de egresos se deberá incluir, entre otros elementos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones de las personas servidoras públicas, las partidas presupuestales suficientes para cubrir el pago de obligaciones derivadas de empréstitos y contratos de colaboración pública privada, **así como “el porcentaje” que, en términos de la Constitución estatal, corresponde al poder judicial**<sup>41</sup>.

<sup>35</sup> Vid. *Supra*. Nota 10.

<sup>36</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS**

**Artículo 92-A.** La Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial es un órgano administrativo que se integrará por el Presidente en funciones del Tribunal Superior de Justicia, quien también lo será de dicha Junta; así como por un Magistrado y un Juez de Primera Instancia, estos últimos designados por el Pleno del Tribunal a propuesta de las respectivas ternas enviadas por el Presidente del mismo, en su integración se observará el principio de paridad de género. [...]

A la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial le compete: [...]

**VI.** Elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, así como el de los juzgados y demás órganos judiciales e integrar el propuesto por el Tribunal Estatal Electoral, por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y por el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes y remitir el proyecto global del Presupuesto del Poder Judicial para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado;

<sup>37</sup> En forma poco ortodoxa, la constitución morelense dispone que la Junta también deberá enviar el presupuesto del tribunal electoral y del “tribunal contencioso administrativo” a pesar de que son tribunales ajenos al poder judicial. Quizás ello obedece a que, en su momento, estos tribunales sí pertenecieron al poder judicial, pero no se reformó la fracción para armonizarla debidamente.

<sup>38</sup> **LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO DEL ESTADO DE MORELOS**

**Artículo 25.** [...]

Los Poderes Legislativo y Judicial formularán sus propios anteproyectos de Presupuesto y los entregarán al Ejecutivo del Estado a más tardar el 1º de septiembre de cada año para que, conforme a los acuerdos, se ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado. Para el caso de que inicie una nueva Legislatura el término de presentación del anteproyecto de Presupuesto del Poder Legislativo, será el 17 de septiembre.

<sup>39</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS**

**Artículo 92-A.** [...]

A la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial le compete: [...]

**V.** Elaborar el presupuesto del Poder Judicial sujetándose a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución y remitirlo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado, con aprobación previa del Pleno; [...]

<sup>40</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS**

**Artículo 82.** [...]

Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los Ayuntamientos, las entidades públicas, así como los organismos públicos autónomos establecidos por esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos.

<sup>41</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS**

**Artículo 32.** [...]

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

**Artículo 70.** Son facultades del Gobernador del Estado: [...]

**XVIII.** Remitir al Congreso: [...]

85. Sin pretender una exposición exhaustiva sobre las reglas aplicables al contenido del presupuesto de egresos, destaca que el proyecto debe elaborarse conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, Ley General de Contabilidad Gubernamental, las normas que para tal efecto emita el Consejo Nacional de Armonización Contable y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Asimismo, el gasto total propuesto por el titular del poder ejecutivo en la iniciativa y aquél que apruebe el congreso estatal deberá contribuir a un balance presupuestario sostenible<sup>42</sup>.
86. Posteriormente, el Gobernador del Estado debe remitir la iniciativa de ley de ingresos y presupuesto de egresos a más tardar el primero de octubre, salvo en ciertos casos excepcionales.
87. Ahora bien, como se señaló desde el inicio, la Constitución estatal establece que **el congreso deberá asignar en cada ejercicio fiscal al poder judicial una partida equivalente al 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del monto total del gasto programable autorizado en el decreto de presupuesto de egresos que anualmente aprueba**<sup>43</sup>.
88. Esta disposición se introdujo en la reforma constitucional publicada el once de julio de dos mil dieciocho en el periódico oficial morelense, cuyo propósito explícito fue dar mayor autonomía y fortalecimiento a la gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado.
89. En ese orden, la iniciativa presentada por el Gobernador del Estado proponía asignar al poder judicial el 3% (tres por ciento) del gasto programable contenido en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal. En la exposición de motivos, esencialmente dio las razones siguientes:

Que es sabido que un mecanismo de control de los parlamentos o congresos es el llamado “poder de la bolsa”, mismo que se ejercita por medio de la aprobación de los presupuestos y la fiscalización del gasto público. De manera que con el devenir democrático el presupuesto público se ha convertido en una herramienta fundamental de política económica. [...]

Que la debilidad presupuestal del Poder Judicial ha generado que el aumento de juicios no sea proporcional a la creación de juzgados, en virtud de lo cual la cantidad de trabajo jurisdiccional sobrepasa con mucho su capacidad de resolución; lo que incide directamente en el continuo rezago y la calidad de las sentencias, porque con excesivo trabajo los jueces tienen poco tiempo al meditar sus resoluciones.

Que con la autonomía, por otra parte, se impiden influencias indeseadas sobre la función jurisdiccional, al garantizarle los recursos económicos suficientes y permanentes, a fin de que la actividad judicial alcance óptimos niveles de calidad.

Que en ese tenor puede decirse que sólo con la autonomía e independencia presupuestaria se evitará que se presente el “cabildeo” ante el Poder Legislativo para que se consideren prioritarios sus programas y su importante función de impartición de justicia.

Para su aprobación:

c). Las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, deberán entregarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de esta Constitución, con las excepciones previstas en éste; [...]

**XXXIX.** Incluir anualmente, dentro de la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Estado, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos estatales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo se deberá incluir la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones a cargo del Estado, los organismos descentralizados estatales, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que formen parte de la administración pública paraestatal, derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público privada; [...]

**42 LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO DEL ESTADO DE MORELOS**

**Artículo 10.** Las iniciativas de Ley de Ingresos y proyectos de Presupuesto de Egresos se deberán elaborar conforme a lo establecido en la presente Ley, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las normas que para tal efecto emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, tomando como base los objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño. [...]

**Artículo 11.** El Gasto total propuesto por el Titular del Poder Ejecutivo en la iniciativa de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe el Congreso del Estado y el que se ejerza en el año fiscal, deberá contribuir a un Balance presupuestario sostenible, en la inteligencia que se cumple con esta premisa, cuando al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor o igual a cero.

Igualmente, el Balance presupuestario de recursos disponibles es sostenible, cuando al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor o igual a cero.

Debido a razones excepcionales previstas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un Balance Presupuestario de recursos disponibles negativo. En estos casos, el Poder Ejecutivo dará cuenta de ello al Congreso del Estado, en términos de la normativa aplicable.

<sup>43</sup>La Constitución estatal también establece prerrogativas o garantías de estabilidad o irreductibilidad presupuestaria para otros entes públicos. Por ejemplo, prevé que la asignación de recursos destinados a la Fiscalía General del Estado en el presupuesto nunca será menor a la que le haya correspondido en el ejercicio fiscal del año anterior (artículo 79) y para la Universidad Autónoma del Estado de Morelos se establecerá como base de asignación presupuestaria el tres punto cinco por ciento del total del presupuesto de egresos del Estado (artículo 121).

Que por los argumentos anteriores, es menester que el Poder Judicial del Estado de Morelos cuente con un porcentaje mínimo del Presupuesto de Egresos del Estado fijado por nuestra norma suprema en Morelos, la Constitución local, para evitar que año con año se tenga la incertidumbre de dejar al debate político la apreciación de la trascendencia que la administración de justicia representa, al tratarse de un derecho fundamental de impartición de justicia que tienen los mexicanos. [...]

90. Las comisiones dictaminadoras acogieron la propuesta e, inclusive, aumentaron el porcentaje de 3% (tres por ciento) a 4.7% (cuatro punto siete por ciento). También hicieron una relevante precisión sobre el concepto de “gasto programable”:

Sobre este contexto (sic), los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras, observaron el texto de la fracción XXIII del artículo primero del Decreto número mil seiscientos cuarenta y dos, por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2012 del Gobierno del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad número 4940 de fecha de 21 de diciembre de 2011, cuyo texto se reproduce a continuación:

*ARTÍCULO PRIMERO.- Para efectos del presente Decreto se entenderá por:*

*XXII. Gasto programable: Comprende las erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del Gobierno del Estado, la Administración Pública Central y Entidades de la Administración Pública Paraestatal, consignadas en un programa para su mejor control y evaluación.*

Como puede apreciarse, el gasto programable se integra mayoritariamente de los recursos destinados a la operación de los Poderes Públicos y organismos auxiliares, incluyendo aquellos que cuentan con autonomía otorgada por virtud de la Constitución Política Local. Por lo anterior, los miembros de las Comisiones Dictaminadoras consideraron necesario analizar con más detalle el porcentaje propuesto por el iniciador, tomando en consideración que la base para el otorgamiento de los recursos no es el monto total del presupuesto de egresos, sino el tres por ciento del gasto programable.

En este sentido, las Comisiones Dictaminadoras consideraron que el porcentaje propuesto por el Titular del Poder Ejecutivo resulta insuficiente para atender los requerimientos que en materia de administración de justicia requiere el estado de Morelos, sobre todo a la luz de las nuevas reformas del sistema de justicia penal, que representan un verdadero reto por cuanto hace a la infraestructura, capacitación y demás elementos necesarios que permitan al Estado otorgar un servicio de administración de justicia eficaz y moderno.

Por lo anterior, los miembros de la Comisiones de Puntos Constitucionales y Legislación y de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública coincidieron en la necesidad de incrementar el porcentaje originalmente planteado por el iniciador, aprobando un nuevo porcentaje del cuatro punto siete por ciento del gasto programable, para ser asignado anualmente al Poder Judicial del estado de Morelos, a través del Presupuesto de Egresos respectivo. [...]

*(Énfasis añadido)*

91. Volviendo a la descripción del proceso legislativo del presupuesto de egresos, finalmente se señala que, por regla general, el congreso estatal deberá aprobarlo, a más tardar, el quince de diciembre de cada año<sup>44</sup>.

#### **VIII.2 Controversia constitucional 15/2021**

92. En la **controversia constitucional 15/2021**, el poder judicial impugnó los mismos actos que ahora reclama, pero respecto del ejercicio fiscal 2021. Los efectos de esa sentencia y su cumplimiento forman parte de los planteamientos que ahora hacen valer tanto el poder actor como los poderes demandados.
93. En aquel asunto, el poder judicial señaló que había remitido al Gobernador del Estado de Morelos un anteproyecto de presupuesto con la solicitud de un monto de \$1,480,051,000.00 (mil cuatrocientos ochenta millones cincuenta y un mil pesos 00/100 moneda nacional); sin embargo, sin contar con facultades para ello este último lo modificó para reducirlo a la cantidad total de \$549,034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional).
94. Al efecto, el congreso estatal aprobó esta última cantidad en el decreto de presupuesto de egresos, razón por la cual poder judicial demandó la invalidez del decreto, pues consideró que dicho monto no es equivalente al 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable que establece la Constitución morelense.

<sup>44</sup> Vid. *Supra*. Nota 41.

95. Sobre el particular, la Segunda Sala de esta Suprema Corte resolvió, en primer lugar, que el poder ejecutivo estatal incurrió en una intromisión a la autonomía presupuestal del poder judicial al disminuir, sin fundamento alguno, la cantidad presupuestaria que originalmente este solicitó. Por tal motivo, declaró la invalidez del oficio mediante el cual el Gobernador del Estado remitió la iniciativa de decreto de presupuesto de egresos al legislativo local.
96. En ese orden, se constató que el congreso local se había limitado a aprobar el presupuesto del poder judicial en los términos que le fue remitido por el Gobernador del Estado sin algún debate o razonamiento que justificara la cantidad asignada a ese poder público. Por tal razón, la iniciativa del poder ejecutivo impactó en la partida que fue efectivamente aprobada y asignada al poder judicial, tanto así que el congreso ni siquiera motivó por qué sería viable o no modificar la propuesta original.
97. En segundo lugar, respecto a la regla de asignación presupuestaria del 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable la sentencia afirmó que ese porcentaje constituye solamente el mínimo constitucional que se debe asignar al poder judicial, por lo que el congreso estatal está en aptitud de otorgarle un monto mayor, pero nunca uno menor.
98. Así, si la Constitución estatal otorgó al poder judicial la facultad de elaborar su propuesta de proyecto de presupuesto de egresos es lógico que el congreso local debe analizarla para determinar si es viable su aprobación en sus términos. Si en su examen considera que la cantidad debe corresponder a un monto menor al solicitado, entonces debe justificar por qué, pero siempre está vinculado a asignar, por lo menos, el equivalente al 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable.
99. Ahora bien, en el caso no existió prueba de que la cantidad asignada al poder judicial fuera, cuando menos, correspondiente al 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable.
100. El congreso estatal dijo que el gasto programable corresponde al total del gasto menos el gasto etiquetado menos el gasto no etiquetado destinado a cubrir obligaciones legales y que, por su naturaleza, no son destinados a proveer bienes o servicios a la población; sin embargo, se trata de una afirmación dogmática carente de sustento jurídico y argumentativo.
101. Aunque el decreto impugnado establece las definiciones de gasto programable, gasto no programable, gasto etiquetado y gasto no etiquetado<sup>45</sup>, estas no ofrecen per se alguna fórmula o criterio que permita conocer con certeza y precisión cuáles partidas presupuestarias componen el gasto programable. Tampoco el resto de los artículos ni anexos del decreto establecen alguna tabla, factor, cuadro o precepto que defina el *quantum* al que asciende el gasto programable aprobado para dos mil veintiuno.
102. En ese orden, se declaró la invalidez de las disposiciones del decreto que establecen el gasto asignado al poder judicial a fin de que el congreso estatal tome las medidas indispensables para garantizar que se otorgue al poder judicial estatal una cantidad equivalente al 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable, para lo cual deberá precisar cómo quedó comprendido el gasto programable del ejercicio de 2021, con qué conceptos y partidas presupuestarias y por qué, atendiendo a los parámetros y reglas que, para tal efecto, prevé el artículo 2, fracciones XVII, XVIII, XX y XXI, del Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de 2021.
103. Una vez notificada la resolución y en cumplimiento a la ejecutoria de mérito, las autoridades del congreso estatal manifestaron que el gasto programable para el año dos mil veintiuno ascendió a \$10'852,192,430.00 (diez mil ochocientos cincuenta y dos millones ciento noventa y dos mil cuatrocientos treinta pesos 00/100 M.N.).
104. A detalle, explicaron con una tabla de conceptos desglosados que el gasto programable equivale al gasto no etiquetado, esto es, del presupuesto total del gobierno del Estado se restan las participaciones federales, que deben transferirse a los municipios, y las aportaciones federales (dado que, por definición, las aportaciones tienen un destino específico *etiquetado*).

<sup>45</sup> **ARTÍCULO SEGUNDO.** Para los efectos del presente Decreto, se entenderá por: [...]

**XVII.** Gasto Estatal Programable, al gasto no etiquetado, que se destina al cumplimiento de los fines y funciones propias del Estado, que se encuentran directamente relacionados con los programas a cargo de los ejecutores del gasto previamente establecidos, para alcanzar los objetivos y metas, los cuales tienen un efecto directo en la actividad económica y social de la población;

**XVIII.** Gasto Estatal No Programable, a los recursos que se destinan al cumplimiento de obligaciones legales o estipuladas en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal que corresponda y que, por su naturaleza, no se encuentren asociados a programas para proveer bienes o servicios a la población o se encuentren clasificados como gasto etiquetado; [...]

**XX.** Gasto etiquetado: las erogaciones que realiza el Estado con cargo a las Transferencias federales etiquetadas, incluyendo el porcentaje de las participaciones federales que se transfieren a los municipios en términos de la normatividad aplicable;

**XXI.** Gasto no etiquetado: las erogaciones que realiza el Estado con cargo a sus ingresos de libre disposición, exceptuando el porcentaje de las participaciones federales que se transfieren a los municipios en términos de la normatividad aplicable; [...]

- 105. Expresado en otra forma (según, también válida y que arroja el mismo resultado), el gasto no etiquetado se conforma de los ingresos de libre disposición, esto es, los ingresos propios de Estado por impuestos, contribuciones especiales por mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos por venta de bienes y servicios, participaciones federales e incentivos de coordinación fiscal<sup>46</sup>. A esta cantidad solo se restan las participaciones federales que deben transferirse a los municipios.
- 106. En ese orden, el congreso estatal concluyó que no existe “diferencia” (cantidad) a entregar al poder judicial con motivo de la sentencia, ya que el 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable equivale a \$510,053,044.21 (quinientos diez millones cincuenta y tres mil cuarenta y cuatro pesos 21/100 moneda nacional), pero el presupuesto aprobado al poder judicial fue superior a ese monto — \$549,034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional)—.
- 107. Posteriormente, por acuerdo del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tuvo por cumplida la sentencia dictada en esa controversia constitucional.

**VIII.3 Análisis de los conceptos de invalidez**

**A. Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos**

- 108. Es **infundado** que en la iniciativa de decreto de presupuesto de egresos el Gobernador del Estado disminuyó el monto solicitado por el poder judicial estatal en su proyecto de presupuesto de egresos.
- 109. El punto central del argumento del poder judicial es que, en su anteproyecto, realizó la estimación del 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable que le corresponde conforme a la Constitución local y, según ese cálculo, la cantidad resultante es de \$1,191,607,873.62 (mil ciento noventa y un millones seiscientos siete mil ochocientos setenta y tres pesos 62/100 moneda nacional).
- 110. Sin embargo, el gasto que el Tribunal Superior de Justicia realmente programó, presupuestó y solicitó fue de \$1,030,000,000.00 (mil treinta millones de pesos 00/100 moneda nacional). En otras palabras, esa cantidad es la suma de los requerimientos de gasto de los proyectos institucionales y las obligaciones de pago por pensiones y jubilaciones que el mismo Tribunal Superior de Justicia señaló que realizará y erogará, respectivamente, en dos mil veinticuatro.
- 111. También puede expresarse de la manera siguiente: los capítulos de gasto propuestos por el Tribunal Superior de Justicia, necesarios para su operación y cumplir diversos compromisos (1000 servicios personales; 2000 materiales y suministros; 3000 servicios generales; 4000 transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas; 5000 bienes muebles, tangibles e intangibles, y 6000 inversión pública), dan como resultado un requerimiento global de \$1,030,000,000.00 (mil treinta millones de pesos 00/100 moneda nacional) y no de \$1,191,607,873.62 (mil ciento noventa y un millones seiscientos siete mil ochocientos setenta y tres pesos 62/100 moneda nacional).
- 112. Esto se aprecia con claridad a partir del proyecto de presupuesto de egresos presentado por el poder judicial:

Considerando las necesidades reales del Poder Judicial del Estado de Morelos, las cifras mínimas que deben incluirse en el Paquete Económico correspondiente al periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024 y en el anexo respectivo, para garantizar el funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia, deben ser las siguientes:

Anexo 2 Poder Judicial Miles de Pesos	
Concepto	Importe
Tribunal Superior de Justicia	782,771,113
Pensiones y Jubilaciones	247,228,887
<b>Total</b>	<b>1,030,000,000</b>

(Mil treinta millones de pesos 00/100 M.N.)

<sup>46</sup> Como se dijo previamente, el congreso estatal explicó que las aportaciones federales no se incluyen dentro de los ingresos de libre disposición, ya que tienen un destino específico conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.

**Resumen Financiero de Proyectos:**

Proyecto	Inversión
JT - Administración e impartición de Justicia Sistema Tradicional	635,077,904.00
JO- Administración e impartición de Justicia Penal Sistema Oral	71,318,144
JA - Administración e impartición de Justicia Alternativa	3,366,188.00
OM- Administración e impartición de Justicia en materia Mercantil Sistema Oral	6,661,297.00
TT- Administración e impartición de Justicia Terapéutica	820,295.00
JL- Administración e impartición de Justicia Laboral	36,530,860.00
OF- Orientación Familiar	13,903,404.00
CA- Comunicación y ejecución procesal (Central de Actuarios)	6,124,992.00
CCF- Acciones para implementación Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares	8,968,029.00
<b>TOTAL</b>	<b>\$782,771,113.00</b>

113. Por lo contrario, el poder judicial se limitó a conceptualizar una *expectativa* de presupuesto sin vincularla a programas ni capítulos de gasto, como se ve a continuación:

**2. Estimación de la Asignación Presupuestal para el ejercicio 2024.-**

Tomando como referencia el Monto del Presupuesto de Egresos autorizado para el ejercicio fiscal 2023, y considerando que el gasto programable, para fines prácticos y de acuerdo al criterio establecido en la normatividad emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), se define como "las erogaciones que realizan los entes públicos en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población" y resulta de disminuir del Gasto Total el importe de las Participaciones, Intereses y Otros gastos de la deuda; se estima para el Tribunal Superior de Justicia la cantidad de \$ 1,191,607,873.00 (Mil Ciento Noventa y un millones seiscientos siete mil ochocientos setenta y tres pesos 00/100 M.N.), tal como se podrá apreciar en la siguiente cédula:

	Concepto	Importe
Base	Presupuesto Total del Gobierno del Estado Ejercicio Fiscal 2023	\$34,212,305,539.00
Menos	Transferencias a Municipios	58,062,477,307.01
Menos	Pago de Deuda Pública y ADEFAS	\$796,469,218.83
Igual	Base de Gasto Programable	\$25,353,369,013.16
Por	% Poder Judicial.	4.70%
Igual	Expectativa de Presupuesto para Poder Judicial	\$1,191,607,873.62

114. Así, el hecho de que el poder judicial estatal haya manifestado una *expectativa* de presupuesto no sustituye al requerimiento presupuestario que sí presentó con toda formalidad en el desglose de proyectos institucionales y capítulos de gasto.
115. En ese orden, tal como lo resolvió la Segunda Sala en la **controversia constitucional 15/2021**, la prerrogativa o garantía presupuestaria que la Constitución local otorga al poder judicial de 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable es un *mínimo* que debe asignársele; sin embargo, ello no releva a dicho poder de precisar la asignación de ese porcentaje a través de los programas o conceptos presupuestarios que correspondan.
116. Hacerlo de otra forma implicaría que el congreso local otorgue recursos para cubrir una mera *expectativa* financiera que no está vinculada a programas, objetivos e indicadores de desempeño, y no para satisfacer las necesidades programadas (calificadas inexactamente como *mínimas*, por cierto) que el propio poder judicial sí precisó.
117. Si bien es entendible que, a partir de lo acontecido en la aprobación de su presupuesto en ejercicios fiscales anteriores, el Tribunal Superior de Justicia haya propuesto al congreso estatal la metodología que, en su consideración, debe utilizarse para el cálculo del porcentaje mínimo, así como el monto resultante, no se comprende por qué no asoció o vinculó esa cantidad con sus requerimientos de gasto específicos para el ejercicio fiscal 2024.
118. En esas condiciones, no se advierte que el Gobernador del Estado haya actuado indebidamente al incluir en su iniciativa la propuesta de gasto del Tribunal Superior de Justicia por un monto \$1,030,000,000.00 (mil treinta millones de pesos 00/100 moneda nacional) más la propuesta que hizo por separado el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes por un monto de \$57,361,108.58 (cincuenta y siete millones trescientos sesenta y un mil ciento ocho pesos 58/100 moneda nacional), por lo que la controversia es infundada respecto a dicho acto.

#### **B. Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos**

119. En cambio, la controversia es **fundada** respecto al Decreto de Presupuesto de Egresos 2024, puesto que la referencia de “gasto programable” prevista en dicho instrumento es contraria al sentido que la Constitución local establece como garantía de asignación presupuestaria al poder judicial estatal.
120. En consecuencia, dado que la base de cálculo del *mínimo* del 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable es incorrecta, también lo es el resultado de ese cálculo y, por ende, el monto total del gasto que se aprobó al poder judicial estatal.
121. Como punto de partida, como ha sostenido reiteradamente este Tribunal Pleno, la autonomía de la gestión presupuestaria se erige como una de las condiciones que el artículo 116 de la Constitución Política del país ha establecido para que los poderes judiciales locales puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia. Dicha autonomía debe sumarse a la remuneración adecuada y no disminuable, carrera judicial e inmovilidad de los juzgadores como principios fundamentales.
122. Entonces, si se tiene en cuenta que la autonomía de la gestión presupuestal tiene el carácter de principio fundamental de la independencia de los poderes judiciales locales, es claro que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello conllevaría a la violación del principio de división de poderes.
123. Este principio de autonomía en la gestión presupuestal también tiene fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política del país, ya que en él se estatuye la garantía de expeditéz en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales; cuestiones estas que difícilmente se pueden cumplir sin la referida autonomía presupuestal.
124. De lo anterior podemos concluir que **la clave interpretativa que este Tribunal Pleno debe seguir en el análisis del artículo 40, fracción V, de la Constitución local es que tanto el porcentaje (4.7 % cuatro punto siete por ciento) como la base de cálculo (gasto programable) conforman una suerte de “ancla” que año con año sirve como garantía de un presupuesto mínimo para que el poder judicial pueda desempeñar sus funciones con plena independencia.**
125. El hecho de que esta “ancla” se haya establecido en la Constitución morelense no es fortuito y resulta fundamental para entender que el congreso estatal debe ajustar su actuar conforme a dicho parámetro.

126. De ahí que el concepto de “gasto programable” no es enteramente disponible para el legislador local, sino que debe guardar congruencia efectiva con su carácter constitucional de garantía presupuestaria mínima. Entenderlo de otra forma significaría que el congreso local puede elaborar una *definición legal no adecuada* a dicho parámetro y, con ello, frustrar la finalidad del mecanismo de protección.
127. Ahora, si bien el concepto de gasto programable no fue establecido expresamente en el texto constitucional del Estado de Morelos, este Tribunal Pleno advierte que existen elementos suficientes para definirlo.
128. Como vimos, las consideraciones de la reforma que dio lugar a la disposición constitucional que nos ocupa son muy claras en cuanto a que el “gasto programable” comprende las **erogaciones destinadas** al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones del Gobierno del Estado, **consignadas en un programa** para su mejor control y evaluación.
129. Dicho de otra forma más precisa por el propio poder reformador de la constitución local, el “gasto programable” se integra mayoritariamente de los recursos destinados a la operación de los Poderes Públicos y organismos auxiliares, incluyendo aquellos que cuentan con autonomía otorgada por virtud de la Constitución Política del Estado de Morelos. En conjunto, estos son los conceptos bajo los cuales se hará el examen del caso.
130. Como paréntesis, el acudir al procedimiento legislativo de la reforma constitucional de mérito para conocer su significado es un método de interpretación admisible, como lo ha señalado en otras ocasiones este Tribunal Pleno, en especial, la tesis **P. XXVIII/98**, de rubro; **“INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR”**<sup>47</sup>.
131. De esta manera, el hecho de que el texto de la Constitución morelense no contenga el detalle de lo que debe entenderse por gasto programable no impide a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a acudir a otros medios que permitan deducir la racionalidad de esa figura.
132. Recordemos que en el procedimiento legislativo de la reforma constitucional consta que se retomó esa definición del Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal 2012<sup>48</sup>.
133. Al margen de que nada impedía que, en principio, el constituyente estatal utilizara este concepto, lo relevante es que le pareció una referencia conveniente para fijar el presupuesto mínimo del poder judicial estatal, puesto que ese concepto refleja el gasto *operativo* de la *totalidad* de los entes públicos que integran el Gobierno del Estado.
134. Es decir, su finalidad es servir como un *indicador suficientemente amplio* que incluye el gasto que, efectivamente, eroga el Estado de Morelos en *programas* a fin de cumplir el vasto rango de sus facultades sin llegar a asimilarlo, desde luego, al gasto total aprobado en el presupuesto de egresos.
135. Debe hacerse notar que, de origen, la definición de gasto programable no se equiparó al gasto no etiquetado. Tampoco se estableció que el gasto programable son las erogaciones con cargo a los ingresos de libre disposición, como lo estableció el congreso estatal en el decreto de presupuesto de egresos impugnado.
136. Ello, a pesar de que, a la fecha de publicación de la reforma constitucional local de mérito —once de julio de dos mil dieciocho—, ya se había publicado la Ley de Disciplina Financiera de los Estados y Municipios, que introdujo esos conceptos al orden jurídico nacional —veintisiete de abril de dos mil dieciséis—, esto es, que el poder reformador de la Constitución local estuvo en posibilidad de acudir a los conceptos de la ley de disciplina financiera, pero **no** lo hizo.

<sup>47</sup> **De texto:** El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico.

**Tesis P. XXVII/98** de la Novena Época, con número de registro digital 196537, publicada en abril de 1998 en el Tomo VII, página 117, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, derivada del **amparo en revisión 2639/96**. Fernando Arreola Vega. 27 de enero de 1998. Unanimidad de nueve votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

<sup>48</sup> Es posible que hayan tomado esta referencia pues se trató del decreto de presupuesto de egresos inmediato posterior a la fecha de presentación de la iniciativa de reforma constitucional (lo cual ocurrió el dos de agosto de dos mil once) que sí contenía una definición de gasto programable, dado que la ley de presupuesto local no la prevé.

137. Ahora bien, recordemos que, según la exposición de motivos de la iniciativa del Decreto de Presupuesto de Egresos 2024 que aquí se impugna (que fue retomada por las comisiones legislativas del congreso estatal), la definición de gasto programable se basó en las *opiniones técnicas* que las autoridades del congreso estatal emitieron para dar cumplimiento a la **controversia constitucional 15/2021**.

138. Por ende, conforme a la exposición de motivos, el dictamen legislativo y las definiciones previstas en el artículo segundo, fracciones XXIII y XXVII, del decreto impugnado, el gasto programable se integra de la manera siguiente:

**Gasto estatal programable = Gasto no etiquetado** que se destina al cumplimiento de los fines y funciones propias del Estado, que se encuentran directamente relacionados con los programas a cargo de los ejecutores del gasto previamente establecidos, para alcanzar los objetivos y metas, los cuales tienen un efecto directo en la actividad económica y social de la población.

139. Como puede apreciarse, el concepto de gasto estatal programable es **equivalente** a gasto no etiquetado. Si bien la porción normativa "*que se destina al cumplimiento de los fines y funciones propias del Estado, que se encuentran directamente relacionados con los programas a cargo de los ejecutores de gasto previamente establecidos, para alcanzar los objetivos y metas, los cuales tienen un efecto directo en la actividad económica y social de la población*"<sup>49</sup> forma parte de la definición, se trata de una calificativa asociada al gasto no etiquetado, esto es, un accesorio *subordinado* a la definición de gasto no etiquetado.

140. Resulta fundamental, entonces, el concepto de *gasto no etiquetado*, pues es este el que **realmente** proporciona la base de cálculo del presupuesto mínimo del poder judicial estatal. De hecho, en la iniciativa se calculó dicho indicador única y exclusivamente con base en este concepto, y el dictamen legislativo así lo recogió<sup>50</sup>. El gasto no etiquetado se define así:

**Gasto No Etiquetado = Erogaciones con cargo a los ingresos de libre disposición del Estado menos las participaciones federales que se transfieren a los municipios.**

141. De esta manera, el gasto no etiquetado **no** precisa cuáles son los ramos, rubros o partidas de gasto que están *destinados al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones del Gobierno del Estado consignadas en programas*, que es el concepto que la Constitución estatal establece conforme a su interpretación, sino que, por la razón que veremos más adelante, erróneamente equipara el gasto etiquetado a *cierto tipo de ingresos percibidos por el Estado* (ingresos de libre disposición).

142. En un siguiente nivel, la definición impugnada realiza una suerte de acotación o limitación en la base de cálculo, puesto que en los ingresos de libre disposición no se encuentran todos los ingresos que percibe el Estado, sino solo algunos de ellos. Así, por ejemplo, no se incluyen las aportaciones federales que corresponden al Estado de Morelos ni otros recursos federales como subsidios, como se aprecia a continuación.

*Ingresos de libre disposición = Ingresos locales y las participaciones federales.*

*Ingresos locales = impuestos más contribuciones de mejoras más derechos más productos más aprovechamientos más ingresos por venta de bienes, prestación de servicios y otros ingresos más participaciones federales más incentivos derivados de la coordinación fiscal, contenidos en la ley de ingresos.*

143. Así, el decreto impugnado **no** es consistente con el sentido esencial del artículo 40, fracción V, de la Constitución estatal porque, **lejos de especificar los ramos, rubros o partidas del gasto que efectivamente destina el Gobierno del Estado para su operación** (obra pública, sueldos y salarios, subsidios y apoyos a la población, recursos materiales, por poner algunos ejemplos), establece una base totalmente extraña para definir el gasto programable, o sea, *cierto tipo de ingresos del Gobierno del Estado*.

144. A detalle, en su actuar legislativo el congreso estatal debía determinar cuáles son los ramos, rubros o partidas del gasto total del Gobierno del Estado que corresponden a las erogaciones que, efectivamente, destinan los entes públicos del Estado de Morelos para su operación y, a partir de esa suma, calcular el 4.7% (cuatro punto siete por ciento). Por lo contrario, **no** debió definir el gasto programable como equivalente a (ciertos) **ingresos** del Estado, menos aun cuando estos son los de libre disposición (lo cual, de suyo, implicaba una discriminación de algunas fuentes de ingresos).

<sup>49</sup> Levanta cierta suspicacia que, si esta porción normativa se acerca, a grandes rasgos, al sentido de la constitución morelense antes expuesto, entonces el congreso morelense le haya añadido, de forma un tanto impostada, el concepto de gasto no etiquetado.

<sup>50</sup> Vid. *Supra*. párrafos 7, 10 y 11.

145. Por ejemplo, conforme al decreto impugnado, los ingresos de libre disposición excluyen recursos como las aportaciones y subsidios federales que corresponden al Estado de Morelos, pero no hay explicación aparente de por qué tales recursos no son aptos *per se* para financiar el gasto destinado a la operación del Gobierno del Estado.
146. Debe recalcar que esta definición prevista en el decreto impugnado no implica una mera cuestión terminológica, sino que resulta trascendental porque puede tener como objeto u efecto **la reducción indebida de la base** conforme a la cual se asigna el presupuesto mínimo del poder judicial estatal<sup>51</sup> y, en consecuencia, otorgarle menos recursos de los que realmente le corresponden.
147. En ese sentido, si la definición de gasto programable es un elemento esencial para el cálculo del presupuesto mínimo que le corresponde a otro poder (en el caso, el poder judicial estatal), entonces el congreso morelense tenía la obligación de motivar la razón de ese concepto conforme a los parámetros de la Constitución estatal, y no simplemente seleccionar arbitrariamente algunos conceptos legales y presupuestarios que le sirvieran de aparente justificación técnica para establecer un piso del presupuesto del poder judicial.
148. No se advierte, entonces, que el congreso estatal haya justificado que el gasto programable (y, en contrapartida, el gasto no programable) se pueda conceptualizar a partir del tipo ingreso que los fondea o financia (si proviene de ingresos locales, ingresos de libre disposición, participaciones federales, aportaciones federales, etc.); más bien, conforme a la Constitución estatal, el gasto programable se define según los *finés que persigue*, específicamente, se trata del gasto destinado a la operación efectiva de los entes públicos del Estado de Morelos<sup>52</sup>.
149. En otro orden, el congreso morelense afirma que “elaboró” el concepto de gasto programable a partir de diversos elementos de la Ley de Disciplina Financiera de los Estados y Municipios (p. ej. ingresos de libre disposición); sin embargo, a pesar de su elaborada metodología el congreso estatal no explica satisfactoriamente por qué el gasto programable debe equipararse al gasto no etiquetado.
150. La ley de disciplina financiera **no define** al gasto programable ni de ella menos se deriva una instrucción o habilitación a las entidades federativas a conceptualizar el gasto programable a partir de los ingresos de libre disposición (y, en consecuencia, el gasto no etiquetado).
151. Adicionalmente, con el único objetivo de ilustrar lo atípico del concepto de gasto programable previsto en el decreto impugnado, cabe señalar que la legislación federal<sup>53</sup>, las legislaciones en materia de presupuesto de Baja California Sur<sup>54</sup> e Hidalgo<sup>55</sup>, así como los presupuestos de egresos del ejercicio fiscal 2024 de Aguascalientes<sup>56</sup>, Chiapas<sup>57</sup>, Ciudad de México<sup>58</sup>, Nayarit<sup>59</sup>, Tabasco<sup>60</sup> y Zacatecas<sup>61</sup>, definen el gasto programable como las erogaciones que los ejecutores de gasto realizan en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

<sup>51</sup> Conforme al Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal 2012 ( cuyo concepto de gasto programable se tomó en cuenta para elaborar la reforma constitucional de dos mil dieciocho), el gasto programable representó el ochenta y seis por ciento del gasto total. En cambio, según la iniciativa del decreto aquí impugnado, el gasto programable (definido como gasto no etiquetado) apenas representa el cuarenta y uno punto noventa y tres por ciento del gasto total. **Esto da cuenta del enorme impacto de la variación en la definición y composición del gasto programable como base de cálculo del presupuesto que le corresponde al poder judicial estatal.**

<sup>52</sup> Para darnos una idea aproximada de los ramos, rubros y partidas que pueden conformar el gasto programable, conforme al Anexo 1 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024, el gasto **no** programable se conforma por las erogaciones destinadas a cubrir la deuda pública, participaciones a Entidades Federativas y Municipios, erogaciones para las operaciones y programas de saneamiento financiero, adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca, así como el costo financiero de las empresas productivas del Estado. El gasto restante se considera como programable.

<sup>53</sup> Artículo 2, fracción XXV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

<sup>54</sup> Artículo 2, fracción XXV, de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Baja California Sur.

<sup>55</sup> Artículo 2, fracción XXXIV, de la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Hidalgo.

<sup>56</sup> Artículo 2, fracción XLI, del Decreto 577 Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal de 2024.

<sup>57</sup> Concepto XL del Glosario de Términos del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2024.

<sup>58</sup> Artículo 2, fracción XV, del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2024.

<sup>59</sup> Artículo 2, fracción XL, del Presupuesto de Egresos del Estado de Nayarit para el Ejercicio Fiscal 2024.

<sup>60</sup> Artículo 3, fracción XXIII, del Decreto 182 por el que se expide el Presupuesto General de Egresos del Estado de Tabasco para el Ejercicio Fiscal 2024.

<sup>61</sup> Artículo 5, fracción XXIX, del Decreto 512 Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas para el Ejercicio Fiscal 2024.

152. De forma ligeramente distinta, pero consistente los presupuestos de egresos del ejercicio fiscal 2024 de Campeche<sup>62</sup>, Estado de México<sup>63</sup>, Oaxaca<sup>64</sup> y Quintana Roo<sup>65</sup> establecen que el gasto programable se integra con los recursos que se destinan al cumplimiento de los fines y funciones propias del Estado, por lo cual están directamente relacionados con los programas a cargo de los ejecutores de gasto previamente establecidos para alcanzar los objetivos y metas públicas, que tienen un efecto directo en la actividad económica y social.
153. Podemos apreciar que, en el orden jurídico mexicano, el concepto de gasto programable no es, ni de lejos, equivalente a gasto no etiquetado; por el contrario, existe un cierto consenso en que el gasto programable está destinado directamente a brindar bienes y servicios a la población (y que, en tal carácter, puede *programarse* con objetivos, metas e indicadores de desempeño), en tanto que el gasto no programable está destinado a cumplir otras obligaciones del Estado que no están directamente encaminadas a esos fines (por ejemplo, el pago de la deuda pública o los adeudos de ejercicios fiscales anteriores).
154. Por tanto, para distinguir el gasto programable del no programable **no es relevante** la fuente u origen de los ingresos, en tanto que el decreto impugnado no ofrece razón suficiente para hacer esta equiparación.
155. Por último, no afecta a nuestra conclusión que la definición y la composición del gasto programable ahora impugnada se haya retomado, a decir de los poderes demandados, de las opiniones técnicas de diversas autoridades del congreso estatal que se emitieron con el propósito de dar cumplimiento a la ejecutoria de la **controversia constitucional 15/2021**.
156. Ello, debido a que aquella ejecutoria resolvió que el congreso estatal no estableció cuál era la composición del gasto programable en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2021, por lo que únicamente se ordenó al congreso estatal precisar cómo quedó comprendido el gasto programable de dicho ejercicio, con qué conceptos y partidas presupuestarias y por qué.
157. **En cambio**, en nuestro asunto lo que se demanda es, justamente, la invalidez de la metodología o integración que ya se utilizó para determinar el gasto programable (del presupuesto de egresos de un ejercicio fiscal distinto, además), respecto de la cual este Tribunal Pleno no ha tenido la oportunidad de manifestarse.
158. Entonces, de manera indebida el congreso local *alteró la base del cálculo del 4.7% (cuatro punto siete por ciento)* al equiparar el gasto programable al gasto no etiquetado porque este concepto está basado en el tipo de fuentes de ingreso (y, además, acotándolo a los ingresos de libre disposición).
159. En ese orden, la definición que el congreso estatal hace del gasto programable es un acto contrario a la división de poderes en grado de subordinación, ya que tiene por objeto u efecto otorgar al poder judicial un presupuesto que no es consistente con la base que prevé la Constitución estatal en su favor. De esta manera, el poder judicial se somete a un parámetro dictado por la voluntad del congreso estatal, que no se encuentra justificado a la luz de la Constitución morelense.
160. Entonces, se declara la invalidez de los artículos segundo, fracciones XXIII y XXVII, del decreto impugnado, toda vez que establecen un parámetro incorrecto de gasto programable y, por tanto, no son aptos para servir de base de cálculo del 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable del total del presupuesto de egresos que, *como mínimo*, debe asignarse al poder judicial conforme a la Constitución morelense.
161. En ese orden, dado que se utilizó una base de cálculo errónea para determinar el mínimo presupuestario que corresponde al poder judicial estatal, ello produce la invalidez del presupuesto asignado a dicho poder por su inconsistencia con el sentido normativo previsto en la Constitución local.
162. En consecuencia, se declara la invalidez de los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos), el artículo décimo octavo (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos), así como el Anexo 2 del decreto impugnado.

<sup>62</sup> Artículo 1, fracción XXVII, de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el Ejercicio Fiscal 2024.

<sup>63</sup> Artículo 4, fracción XXXI, del Decreto 226 Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2024.

<sup>64</sup> Artículo 2, fracción XXXII, del Decreto 1615 Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2024.

<sup>65</sup> Artículo 7, fracción XXI, del Decreto 175 por el que se expide el Presupuesto General de Egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo, para el Ejercicio Fiscal 2024.

163. Finalmente, resulta innecesario examinar los argumentos que propone el poder judicial, relativos a la asignación de presupuesto “real”, “irreductibilidad” presupuestal y otros conceptos de gasto que no fueron debidamente atendidos en el presupuesto aprobado, dado que, en virtud de la invalidez del parámetro mínimo que debió haber tomado en cuenta el congreso estatal, este tendrá que calcular nuevamente el presupuesto del poder judicial estatal.
164. Por similar razón, no ha lugar a pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de la sanción, promulgación, refrendo y publicación del decreto impugnado, toda vez que ningún efecto práctico traería, dado que se declaró la invalidez de sus disposiciones por motivos de fondo.

**C. Omisión de establecer en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos las bases para la distribución interna del presupuesto para los tribunales de dicho poder**

165. Es fundada la controversia respecto a la omisión legislativa del congreso estatal de establecer en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos las bases para la distribución interna del presupuesto para los tribunales de dicho poder.
166. Este Alto Tribunal ha sostenido que existe una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente, por lo que, si existe una disposición de esta índole, ya sea en el cuerpo de la Constitución Política del país o en su régimen transitorio, entonces la facultad legislativa correspondiente representa una competencia constitucional de ejercicio obligatorio.
167. En el caso, el artículo 87, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Morelos dispone que en la Ley Orgánica del Poder Judicial se establecerán las bases para la distribución interna entre los Tribunales que conforman al Poder Judicial respecto del presupuesto de egresos que anualmente reciba dicho poder.
168. En ese sentido, la Constitución local claramente impone un deber al congreso morelense de legislar dicho aspecto y se configura una omisión absoluta en competencia de ejercicio obligatorio, dado que, efectivamente, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos no establece disposición alguna que establezca cómo se debe distribuir el presupuesto del poder judicial entre los tribunales que lo integran.
169. Del análisis a la citada ley se advierte que, en materia presupuestaria, solo se establece que corresponde a la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial el aprobar el presupuesto anual del Poder Judicial, y remitirlo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado<sup>66</sup>, y que su presidente tiene la atribución de remitir al poder legislativo, por conducto del Gobernador del Estado, el proyecto de presupuesto del Poder Judicial para los efectos legales consiguientes<sup>67</sup>.
170. También se tiene en cuenta que, si bien la Constitución morelense no establece un plazo para que el congreso local establezca en la ley la distribución interna del presupuesto del poder judicial, no es obstáculo para determinar que debe hacerlo, ya que, a la fecha, han transcurrido más de seis años desde que la reforma al artículo 87 de la Constitución local dispuso ese deber. Es razonable concluir que se trata de un período suficiente, amén de que el poder legislativo demandado no argumenta imposibilidad para realizarlo.
171. En ese orden, el hecho de que la Constitución local faculte al poder judicial para iniciar leyes en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia<sup>68</sup> no exime, en forma alguna, al poder legislativo de la obligación de legislar en el sentido ya apuntado. La Constitución local no condiciona la facultad del congreso a legislar sobre el poder judicial a que este presente la iniciativa respectiva.

<sup>66</sup> **Artículo 117.** Corresponde de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial: [...]

**XV.** Discutir y aprobar oportunamente el presupuesto anual del Poder Judicial, y remitirlo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado; así como respetar las partidas y sus denominaciones en virtud de que se tenga una mayor vigilancia en las erogaciones presupuestales; [...]

<sup>67</sup> **Artículo 119.** Son atribuciones del Presidente de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina: [...]

**XII.** Remitir al Poder Legislativo, por conducto del Jefe del Ejecutivo, el proyecto de presupuesto del Poder Judicial, para los efectos legales consiguientes; [...]

<sup>68</sup> **Artículo 42.** El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde: [...]

**III.** Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia. [...]

172. Por último, es pertinente puntualizar que, en el caso, el deber de legislar no proviene directamente de una disposición de la Constitución Política del país, sino de la Constitución Política del Estado de Morelos.
173. Sin embargo, como sostuvo este Alto Tribunal en la **controversia constitucional 169/2017**<sup>69</sup>, aunque la Constitución Federal nada establezca sobre una determinada institución jurídica del orden estatal, ello no significa que, por esa circunstancia, sea un ámbito competencial que no deba ser protegido constitucionalmente.
174. En aquel asunto, el Gobernador del Estado reclamó que el congreso neoleonés, en su carácter de poder constituyente local, había **omitido** acordar o dictaminar una iniciativa presentada por el propio poder ejecutivo relativa a la modificación del régimen jurídico aplicable a la entonces Procuraduría del Estado de Nuevo León.
175. Al respecto, se resolvió que, si bien la obligación del congreso estatal de tomar en consideración las iniciativas del ejecutivo está prevista a nivel constitucional local (y no en la Constitución Política del país), ello **no** significa que esté desprotegida constitucionalmente; por lo contrario, la falta de atención a las iniciativas del ejecutivo estatal por parte del legislativo puede dar lugar a un incorrecto desempeño de las funciones del primero en detrimento de la división de poderes y da lugar a una invasión de competencias en grado de intromisión.
176. El precedente es aplicable al caso, ya que la omisión del congreso morelense de legislar para distribuir internamente el presupuesto del poder judicial entre sus tribunales es, cuando menos, inconsecuente con la organización constitucional de los tribunales del poder judicial estatal y perjudica su funcionamiento óptimo.
177. Si la Constitución estatal reconoce que el Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes tiene un cierto estatus de autonomía operativa dentro del poder judicial, ya que su magistrado titular administra al tribunal y formula su propio presupuesto de egresos sin intervención del Tribunal Superior de Justicia, entonces deben darse reglas y certeza jurídica sobre la asignación de su presupuesto en relación con el Tribunal Superior de Justicia (el otro tribunal del poder judicial).
178. En ese orden, la omisión en la que ha incurrido el Congreso del Estado de Morelos genera una violación al principio de división de poderes en grado de intromisión, puesto que impide al poder judicial tener un estándar de seguridad jurídica sobre cómo debe proponer la distribución interna de sus recursos en sus proyectos de presupuesto que, a su vez, es una etapa o componente de la autonomía de gestión presupuestaria, característica de los poderes judiciales.

#### IX. EFECTOS

179. Los artículos 41 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>70</sup>, señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de las mismas, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirlas y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Asimismo, establecerá el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.
180. En ese orden, resulta la invalidez de los artículos segundo, fracciones XXIII y XXVII, décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos) y décimo octavo (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos), así como el Anexo 2 del Decreto Número Mil Seiscientos Veintiuno por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024.

<sup>69</sup> Resuelta en sesión del **primero de septiembre de dos mil veinte**, por unanimidad de diez votos de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández (apartándose del párrafo ciento noventa) y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales (con alguna consideración adicional), Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea, en el sentido de declarar fundada la omisión del poder legislativo neoleonés de no acordar o dictaminar la iniciativa del Gobernador del Estado para modificar diversas disposiciones de la constitución local. Impedida: Ministra Ríos Farjat.

<sup>70</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

- IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
- V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
- VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

181. Dado que otros anexos del decreto impugnado replican la asignación presupuestaria aprobada al Poder Judicial del Estado de Morelos, misma que se determina como inconstitucional, en vía de consecuencia resulta la invalidez del Anexo 13, en la parte que asigna el presupuesto total del Poder Judicial del Estado de Morelos, Anexo 16, en los renglones que asignan el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, y Anexo 18, en los renglones que asignan el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, del Decreto Número Mil Seiscientos Veintiuno por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024.
182. Cabe precisar que las declaratorias de invalidez decretadas surtirán efectos únicamente entre las partes.
183. Específicamente, dichas declaratorias de invalidez surtirán efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria y, en ese plazo, el congreso estatal deberá subsanar los vicios advertidos conforme a los parámetros que a continuación se señalan.
184. El congreso estatal deberá asignar al Poder Judicial del Estado de Morelos una cantidad equivalente al 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable aprobado en el Decreto de Presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de 2024 sin utilizar el concepto de gasto no etiquetado como equivalente a gasto programable.
185. Para lo anterior, deberá identificar cuáles son los ramos, rubros o programas del presupuesto que se destinan a la operación de los poderes públicos, organismos auxiliares y organismos autónomos del Estado de Morelos, prescindiendo de calificarlos o determinarlos según la fuente de ingresos. Con base en la selección y suma de los conceptos y cantidades anteriores, deberá cuantificar el porcentaje del 4.7% (cuatro punto siete por ciento), que es la asignación que, como mínimo, deberá otorgar al Poder Judicial del Estado de Morelos.
186. La cantidad que se asigne al poder judicial estatal no podrá ser menor, en ningún caso, a la aprobada en el decreto impugnado, esto es, **\$916,443,549.90** (novecientos dieciséis millones cuatrocientos cuarenta y tres mil quinientos cuarenta y nueve pesos 90/100 moneda nacional), ni tampoco mayor a la que dicho poder solicitó originalmente en su proyecto de presupuesto, esto es, **\$1,087,361,108.58** (mil ochenta y siete millones trescientos sesenta y un mil ciento ocho pesos 58/100 moneda nacional), con independencia de la cantidad que refleje el 4.7% (cuatro punto siete por ciento) antes referido.
187. Esto último, en virtud de que la sentencia del Alto Tribunal no puede tener como consecuencia que el poder judicial estatal reciba un presupuesto mayor al que inicialmente solicitó en el proceso de presupuesto del ejercicio fiscal 2024 y señaló como suficiente para cubrir sus necesidades. Lo anterior, en concordancia con el principio de anualidad que rige en materia presupuestaria.
188. Adicionalmente, el poder legislativo demandado deberá comunicar la asignación presupuestaria resultante al Gobernador del Estado a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, realice las gestiones presupuestarias que correspondan.
189. Por otra parte, se declara fundada la omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio del Congreso del Estado de Morelos, relativa a establecer en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos las bases para la distribución interna del presupuesto para los tribunales de dicho poder.
190. En consecuencia, se condena al poder legislativo demandado a que, a más tardar en el siguiente período ordinario de sesiones, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, emita las reformas necesarias a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 87, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Morelos.

#### X. DECISIÓN

191. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se declara infundado el concepto de invalidez relativo a que el gobernador del Estado disminuyó el monto solicitado por el poder actor en su proyecto de decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024.

**TERCERO.** Se declara la invalidez de los artículos segundo, fracciones XXIII y XXVII, décimo sexto, en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos, y décimo octavo, en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos, así como la del Anexo 2 del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024, expedido mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Veintiuno, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés.

**CUARTO.** Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, de los Anexos 13, en la parte que asigna el presupuesto total del Poder Judicial del Estado de Morelos, 16, en los renglones que asignan el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, y 18, en los renglones que asignan el presupuesto al Tribunal Superior de Justicia y al Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, del referido Presupuesto de Egresos.

**QUINTO.** Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos únicamente entre las partes a los treinta días naturales siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido.

**SEXTO.** Se declara fundada la omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio del Congreso del Estado de Morelos, atinente a establecer en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos las bases para la distribución interna del presupuesto para los tribunales de dicho poder, por los argumentos expuestos en el apartado VIII de esta sentencia.

**SÉPTIMO.** Se condena al Congreso del Estado de Morelos para que, a más tardar en el siguiente período ordinario de sesiones, contado a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos, emita las reformas necesarias a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos para dar cumplimiento al artículo 87, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Morelos, en los términos precisados en el apartado IX de este fallo.

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

**Notifíquese;** mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf en contra de tener como acto impugnado la iniciativa del decreto de Presupuesto de Egresos reclamado, Pardo Rebolledo en contra de tener por demostrada la omisión legislativa alegada en el apartado de existencia de los actos impugnados, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de tener por demostrada la omisión legislativa alegada en el apartado de existencia de los actos impugnados, respecto de los apartados del I al VII relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, a la existencia de los actos impugnados, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Marco normativo presupuestario del Estado de Morelos".

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama separándose de los párrafos 96 y 98, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Controversia constitucional 15/2021".

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 3-A, denominado "Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de

Morelos”, consistente en declarar infundado el concepto de invalidez relativo a que el gobernador del Estado disminuyó el monto solicitado por el poder actor en su proyecto de decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024. El señor Ministro Laynez Potisek y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena separándose de los párrafos 186 y 187 (párrafos 166 y 167 del proyecto original), González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de su tema 3-B, denominado “Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos”, consistente en declarar la invalidez del artículo segundo, fracción XXIII, así como la del Anexo 2 del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena separándose de los párrafos 186 y 187 (párrafos 166 y 167 del proyecto original), González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto de su tema 3-B, denominado “Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos”, consistente en declarar la invalidez del artículo segundo fracción XXVII, del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, el señor Ministro Laynez Potisek y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena separándose de los párrafos 186 y 187 (párrafos 166 y 167 del proyecto original), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de su tema 3-B, denominado “Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos”, consistente en declarar la invalidez de los artículos décimo sexto, en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos, y décimo octavo, en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos, del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek obligado por la mayoría, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los Anexos 13, en la parte que asigna el presupuesto total del Poder Judicial del Estado de Morelos, 16, en los renglones que asignan el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, y 18, en los renglones que asignan el presupuesto al Tribunal Superior de Justicia y al Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto aclaratorio.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek obligado por la mayoría, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan únicamente entre las partes a los treinta días naturales siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek obligado por la mayoría, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que, dentro del referido plazo, el Congreso del Estado de Morelos deberá: a) asignar al Poder Judicial del Estado de Morelos una cantidad equivalente al cuatro punto siete por ciento del gasto programable aprobado en el Decreto de Presupuesto de Egresos en cuestión, utilizando como concepto de gasto programable aquél a que se refiere la presente resolución, b) para lo anterior, identificar los ramos o programas de gasto que integran el gasto programable, prescindiendo de calificarlos o determinarlos según la fuente de ingresos y, a partir de ello, cuantificar el monto de su asignación, c) la asignación presupuestaria no podrá ser menor, en ningún caso, a \$916,443,549.90 ni mayor a lo solicitado originalmente, esto es, \$1,087,361,108.58, con independencia de la cantidad que refleje el cuatro punto siete por ciento antes referido y d) comunicar la asignación presupuestaria resultante al Gobernador del Estado a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, realice las gestiones presupuestarias que correspondan. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Esquivel Mossa votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto aclaratorio.

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

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández en contra de estimarla como una omisión absoluta en sus párrafos 73 y 168 (párrafo 173 del proyecto original), respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, en su tema 3-C, denominado "Omisión de establecer en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos las bases para la distribución interna del presupuesto para los tribunales de dicho poder", consistente en declarar fundada la omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio del Congreso estatal de establecer en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos las bases para la distribución interna del presupuesto para los tribunales de dicho poder. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Pérez Dayán votaron en contra.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek obligado por la mayoría, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en: 4) condenar al Congreso del Estado de Morelos para que, a más tardar en el siguiente período ordinario de sesiones, contado a partir de la notificación de estos puntos resolutivos, emita las reformas necesarias a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos para dar cumplimiento al artículo 87, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Morelos. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto aclaratorio.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

Firman la señora Ministra Presidenta y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuarenta y nueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 44/2024, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del cinco de diciembre de dos mil veinticuatro. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de mayo de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 44/2024.**

En sesión de cinco de diciembre de dos mil veinticuatro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos en contra de la iniciativa y de diversas disposiciones del Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinticuatro, así como de la omisión de establecer en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la mencionada entidad federativa las bases para la distribución interna del presupuesto para los tribunales de dicho poder.

**Resolución del Tribunal Pleno.** La parte actora en su demanda sostuvo, en términos generales, que en la iniciativa del Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinticuatro, el Gobernador del Estado de Morelos disminuyó el monto solicitado por el poder judicial estatal en su proyecto de presupuesto de egresos; que la referencia de “gasto programable” prevista en dicho Decreto, es contraria a la garantía de asignación presupuestaria al poder judicial prevista en la Constitución local; así como que existe una omisión legislativa del Congreso estatal de establecer en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos las bases para la distribución interna del presupuesto para los tribunales de dicho poder.

Al respecto, la mayoría del Tribunal Pleno resolvió, por una parte declarar infundado el concepto de invalidez relativo a que en la iniciativa del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos, el Ejecutivo local disminuyó el monto solicitado por el Poder Judicial del Estado en su anteproyecto, ya que sí se solicitó la suma indicada por la actora, es decir, no se advierte que el Ejecutivo local haya alterado la cantidad solicitada, sino que por el contrario, se replicó el monto propuesto.

Por otro lado, se declaró la invalidez de los artículos segundo, fracciones XXIII y XXVII, décimo sexto, en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos, y décimo octavo, en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos, así como la del Anexo 2 del Presupuesto de Egresos de dicho Estado para el ejercicio fiscal 2024. Así como la invalidez, en vía de consecuencia, de los Anexos 13, 16 y 18, en la parte relativa al presupuesto total del Poder Judicial del Estado de Morelos.

Lo anterior al considerar que, como lo argumentó la parte actora, la referencia de “gasto programable” prevista en el Decreto impugnado es contraria al sentido que la Constitución local establece como garantía de asignación presupuestaria al poder judicial estatal, de modo que al ser incorrecta la base de cálculo del mínimo del 4.7% del gasto programable, también lo es el resultado de ese cálculo y como consecuencia el monto total del gasto aprobado al poder judicial estatal.

Se afirmó que si bien el concepto de gasto programable no fue establecido expresamente en el texto constitucional del Estado de Morelos, existen elementos suficientes para definirlo, como la reforma del once de julio de dos mil dieciocho a dicha Constitución local; sin que el Congreso local hubiera motivado debidamente la manera en que integró dicho concepto, sino que de manera indebida alteró la base del cálculo del 4.7% al equiparar el gasto programable al gasto no etiquetado porque este concepto está basado en el tipo de fuentes de ingreso (y, además, acotándolo a los ingresos de libre disposición).

En ese sentido, la definición que el referido Congreso realizó del gasto programable contraviene la división de poderes en grado de subordinación, pues con base en ello se otorgó al poder judicial un presupuesto que no es consistente con la base que prevé la Constitución estatal, sometiendo al poder judicial a un parámetro dictado por la voluntad del Congreso estatal, que no se encuentra justificado.

Por otra parte, por voto mayoritario de las y los integrantes del Pleno, se determinó que las declaratorias de invalidez decretadas surtirían sus efectos únicamente entre las partes a los treinta días naturales siguientes a la notificación de la sentencia al Congreso local, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido.

Finalmente, también por voto de la mayoría del Tribunal Pleno, se declaró fundada la omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio del Congreso del Estado de Morelos, atinente a establecer en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos las bases para la distribución interna del presupuesto para los tribunales de dicho poder, por lo que se condenó al citado Congreso para que emitiera las reformas necesarias a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos para dar cumplimiento al artículo 87, párrafo segundo, de la Constitución local.

**Razones de concurrencia.** Es necesario precisar que voté en contra de la declaratoria de invalidez determinada en este asunto, al considerar que del artículo 40, fracción V, de la Constitución del Estado de Morelos, se advierte que la única condicionante para asignar el presupuesto al Poder Judicial del Estado, es que éste sea equivalente al 4.7% del gasto programable.

De ese modo, considero que, contrario a lo determinado por el voto de la mayoría, para construir el concepto de gasto programable, no resulta adecuado que se hayan tomado como parámetro las consideraciones de la reforma del once de julio de dos mil dieciocho a la Constitución del Estado de Morelos, pues si bien en la exposición de motivos se precisó una definición de lo que debe entenderse como gasto programable, la misma no se retomó formalmente en la Constitución local como parte de esa reforma, ni en ningún otro ordenamiento jurídico del Estado de Morelos, por lo que no resulta una referencia vinculante en la que deba basarse la construcción del concepto.

Considero que lo anterior pone de manifiesto que la única obligación que se advierte de manera expresa para la asignación del presupuesto en cuestión, es precisamente la aplicación de un porcentaje que debe calcularse sobre un concepto no definido como es el gasto programable, mismo que el legislador evidentemente no tuvo la intención de definir de manera expresa en algún instrumento normativo.

Aunado a lo anterior, respecto de la omisión legislativa alegada por la parte actora, voté en contra del sentido propuesto, ya que estimo que no existe una omisión de legislar sobre la distribución interna de los recursos asignados al Poder Judicial del Estado de Morelos.

Por cuanto hace a la declaratoria de invalidez, en vía de consecuencia, de los Anexos 13, en la parte que asigna el presupuesto total del Poder Judicial del Estado de Morelos, 16, en los renglones que asignan el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, y 18, en los renglones que asignan el presupuesto al Tribunal Superior de Justicia y al Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, del referido Presupuesto de Egresos; voté a favor de la misma, pues consideré que al ya haberse decidido por la mayoría del Pleno invalidar los artículos impugnados, dado que se declaró fundada la violación que directamente se hizo valer por la parte actora en su demanda, resultaba consecuente extender tales efectos al resto de preceptos referentes a la asignación del presupuesto al Poder Judicial local, para otorgar congruencia al fallo.

Por lo anterior, comparto la determinación del Pleno en cuanto a la declaratoria de invalidez en vía de consecuencia.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia del cinco de diciembre de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 44/2024, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de mayo de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 44/2024, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE CINCO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTICUATRO.**

El Tribunal Pleno resolvió la controversia constitucional referida, que fue promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos en contra de *(i)* la iniciativa de Presupuesto de Egresos de dicho Estado para dos mil veinticuatro; *(ii)* los artículos segundo, fracciones XXIII y XXVII, décimo sexto y décimo octavo, del Decreto 1721 por el que se aprobó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2024, así como el anexo dos; *(iii)* la sanción promulgación, referendo y publicación del mencionado Decreto; y *(iv)* la omisión legislativa del Congreso local de modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado para establecer las bases para la distribución interna de presupuesto para los tribunales del Poder Judicial del Estado.

En lo que aquí interesa, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del artículo segundo, fracciones XXIII y XXVII, así como de los diversos décimo sexto, décimo octavo y Anexo 2, éstos únicamente en la parte que asignan el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos, todos contenidos en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro, expedido mediante el Decreto 1621; y, en vía de consecuencia, la invalidez se hizo extensiva a los Anexos 13, en la parte que asigna el presupuesto total del Poder Judicial del Estado de Morelos; 16, en los renglones que asignan el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes; y 18, en los renglones que asignan el presupuesto al Tribunal Superior de Justicia y al Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes.

Mi voto, en términos generales, fue a favor de la decisión, sin embargo, en relación con los efectos de la invalidez decretada, estimo conveniente hacer las siguientes precisiones:

**Razones del voto concurrente:****I. La mayoría necesaria para declarar la invalidez de los actos impugnados.**

En relación con la invalidez de los preceptos impugnados, se alcanzó una mayoría de siete votos por lo que se refiere al artículo segundo, fracción XXIII, y el anexo 2 del Presupuesto de Egresos de Morelos, y de seis votos por lo que hace al artículo segundo, fracción XXVII, todos del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro, expedido mediante el Decreto 1621.

Esta situación llevó a que durante la sesión se discutiera si la declaratoria de invalidez debía tener efectos generales, efectos relativos (únicamente entre las partes de la controversia constitucional) o incluso, si se debía desestimar el asunto por no alcanzarse la mayoría calificada de ocho votos que requiere el artículo 105, fracción I, párrafo segundo,<sup>1</sup> de la Constitución para declarar la invalidez de una norma general con efectos generales.<sup>2</sup>

Mi voto fue por declarar la invalidez de los preceptos impugnados con efectos relativos, es decir, únicamente entre las partes de la controversia, por las siguientes razones:

El referido precepto constitucional, establece que cuando las controversias constitucionales versen sobre disposiciones generales, y se ubiquen en los supuestos indicados, entre ellos, cuando la controversia surja entre dos poderes del mismo Estado,<sup>3</sup> “y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.”

En otras palabras, dicho precepto prevé que para el caso que nos ocupa será necesario obtener una mayoría de cuando menos ocho votos para efecto de que se alcance la invalidez de normas generales impugnadas y que la resolución tenga efectos generales, lo cual, sumado a lo que dispone el artículo 42 de la Ley Reglamentaria,<sup>4</sup> debe entenderse que, si no se reúne esa mayoría, el asunto se desestimarán.

Por otro lado, los últimos párrafos de los artículos 105, fracción I, constitucional y 42 de la Ley Reglamentaria establecen que, en todos los demás casos que no versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o distintos a los previstos en los incisos c), h) y k) del artículo 105, fracción I, constitucional la invalidez que se declare y la resolución tendrán efectos “inter-partes”; y por lo tanto, se entiende que únicamente son necesarios seis votos.

A partir de lo anterior, considero necesario destacar que los preceptos del Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos impugnados en esta controversia constitucional no reúnen los elementos esenciales para ser considerados normas generales, en términos de la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte de

**<sup>1</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

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

**I.-** De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(...)

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

<sup>2</sup> Cabe aclarar que, en la actualidad, el texto vigente de dicho artículo dispone que la votación mínima necesaria para que las resoluciones de controversias constitucionales tengan efectos generales es de seis (6) votos. Sin embargo, ello no resulta aplicables a la actual integración del Tribunal Pleno, toda vez que el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de 20 de diciembre de 2024 establece que, hasta en tanto las Ministras y Ministros que resulten electos en el procedimiento extraordinario a llevarse a cabo el próximo 1 de junio de 2025, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se regirá por las reglas de votación contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021.

En ese sentido, el artículo 7 del referido ordenamiento dispone que en los casos previstos en el artículo 105, fracción I, párrafo segundo, las resoluciones tendrán efectos generales cuando se aprueben por mayoría de cuando menos **ocho votos**. Asimismo, de no alcanzarse esta votación, se entiende que se desestimarán el asunto.

**<sup>3</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

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

**I.-** De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(...)

**h).** - Dos Poderes de una misma entidad federativa;

**<sup>4</sup> LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ARTÍCULO 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Justicia de la Nación, generalidad, abstracción e impersonalidad,<sup>5</sup> ya que simplemente asignaban de forma particular al Poder Judicial del Estado de Morelos un monto concreto de recursos como presupuesto para el ejercicio fiscal del año dos mil veinticuatro.

En otras palabras, los preceptos impugnados creaban situaciones jurídicas particulares y concretas, y no poseen los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad; y consecuentemente, para declarar su invalidez, no se requería la mayoría calificada de ocho votos a la que se refiere el artículo 105, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución General, ya que, tal como lo mencioné durante la sesión, en este caso no se impugnaron normas generales, sino una asignación presupuestal; por lo que aplica el párrafo tercero de dicho precepto,<sup>6</sup> que no requiere una votación calificada, más bien limita los efectos de la invalidez únicamente a las partes de la controversia.

Por ese motivo, a mi consideración, en este caso, bastaba una mayoría simple de seis votos para que se declarara la invalidez de los preceptos impugnados, y al no haberse impugnado una norma general, sino un acto concreto de asignación presupuestal, los efectos de la invalidez debían estar limitados a las partes de la controversia constitucional.

## II. La prohibición al Congreso del Estado de Morelos asignarle al Poder Judicial del Estado un monto superior a la cantidad mínima, solicitada en su proyecto de presupuesto de Egresos.

Por otro lado, a raíz de la declaración de invalidez de los diversos preceptos del Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos para el año dos mil veinticuatro, en el apartado de efectos de la resolución de esta controversia constitucional, se vinculó al Congreso del Estado de Morelos a subsanar los vicios advertidos atendiendo, entre otros, a los siguientes parámetros:

- Debe asignar al Poder Judicial del Estado de Morelos una cantidad equivalente al 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable aprobado para el Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veinticuatro, sin utilizar el concepto de gasto no etiquetado como equivalente a gasto programable; es decir, debe definir de nuevo cuál es el gasto programable del Estado.
- La cantidad que se asigne al Poder Judicial estatal no podrá ser menor, en ningún caso, a la aprobada en el decreto impugnado, ni mayor a la que el Poder Judicial local solicitó originalmente en su proyecto de presupuesto, esto es, \$1,087,361,108.58 (mil ochenta y siete millones trescientos sesenta y un mil ciento ocho pesos 58/100 moneda nacional), con independencia de la cantidad que refleje el 4.7% (cuatro punto siete por ciento) antes referido.

Lo anterior, en virtud de que la sentencia del Alto Tribunal no puede tener como consecuencia que el Poder Judicial estatal reciba un presupuesto mayor al que inicialmente solicitó en el proceso de presupuesto del ejercicio fiscal 2024 y señaló como suficiente para cubrir sus necesidades.

Si bien, estoy de acuerdo en que se haya vinculado al Congreso a definir nuevamente el monto correspondiente al gasto programable del Estado, y a partir de ello, a calcular una cantidad equivalente al 4.7% (cuatro punto siete por ciento), que es el presupuesto mínimo que el artículo 40, fracción V, de la Constitución local garantiza al Poder Judicial del Estado de Morelos, no comparto (i) que se considere ese porcentaje como un tope máximo; ni (ii) que se prohíba al Congreso local a asignarle a dicho Poder para el ejercicio dos mil veinticuatro un presupuesto mayor a \$1,087,361,108.58 (mil ochenta y siete millones trescientos sesenta y un mil ciento ocho pesos 58/100 moneda nacional), por lo siguiente:

En primer lugar, no considero acertado que se haya vinculado al Congreso a asignar al Poder Judicial exactamente la cantidad correspondiente al 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable para el ejercicio dos mil veinticuatro pues, en términos del artículo 40, fracción V, de la Constitución local, ese monto, se trata de una garantía institucional que opera como un límite mínimo y no un máximo.

<sup>5</sup> Ver por ejemplo la jurisprudencia P./J. 23/99, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Abril de 1999, página 256, de rubro y texto:

**"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.** Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general."

<sup>6</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

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

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

La referida garantía actúa como un límite inferior, es decir, que no se puede asignar menos del 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable, pero no impide que, si se considera pertinente, se le otorgue al Poder Judicial una cantidad mayor; por lo tanto, a mi consideración, el efecto de la resolución debió precisar que una vez que se volviera a calcular a cuánto asciende el 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable, el legislador local asigne **cuando menos** esa cantidad al Poder Judicial del Estado, pero dejando abierta la posibilidad para que, si el Congreso local lo considera pertinente, le otorgue un monto superior.

En segundo lugar, estoy en contra de que se haya determinado como efecto de la invalidez que, con independencia de a cuánto podía ascender el 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable, la asignación presupuestaria para el Poder Judicial del Estado no puede ser *“mayor a la que dicho poder solicitó originalmente en su proyecto de presupuesto, esto es, \$1,087,361,108.58 (mil ochenta y siete millones trescientos sesenta y un mil ciento ocho pesos 58/100 moneda nacional)”*.

Lo anterior, porque de los autos se advierte que, al formular el anteproyecto de presupuesto de egresos, el Poder Judicial local, en términos generales solicitó dos cantidades diferentes: la primera denominada *“expectativa o estimación de presupuesto”*, por un monto equivalente a \$1,191,607,873.62 (mil ciento noventa y un millones seiscientos siete mil ochocientos setenta y tres pesos 62/100 moneda nacional); y la segunda, denominada como *“las cifras mínimas”* que debían incluirse en el Presupuesto de Egresos, y que en total ascendía a \$1,087,361,108.58 (mil ochenta y siete millones trescientos sesenta y un mil ciento ocho pesos 58/100 moneda nacional).

En ese sentido, no encuentro alguna justificación para afirmar que el Poder Judicial solicitó únicamente la segunda cantidad.

Por el contrario, del anteproyecto del presupuesto entiendo que dicho poder solicitó como presupuesto la primera cantidad, es decir: \$1,191,607,873.62 (mil ciento noventa y un millones seiscientos siete mil ochocientos setenta y tres pesos 62/100 moneda nacional); y de forma subsidiaria informó que, en caso de que esa cantidad no fuera autorizada, el mínimo que requería para poder cumplir su función era la cantidad de \$1,087,361,108.58 (mil ochenta y siete millones trescientos sesenta y un mil ciento ocho pesos 58/100 moneda nacional).

Consecuentemente, no comparto que establezca como limitación al Congreso local que no se le otorgue al Poder Judicial un monto mayor a lo que dicho poder indicó que era el mínimo requerido para operar.

Aunado a lo anterior, tal como se reconoce en la ejecutoria, la Constitución del Estado de Morelos establece como garantía institucional para el Poder Judicial local que cada año, le corresponde un presupuesto equivalente al 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable del Estado, por lo que es contradictorio que en los efectos de esta controversia constitucional se le prohíba al Congreso entregar esa cantidad mínima, en caso de que resulte superior a los \$1,087,361,108.58 (mil ochenta y siete millones trescientos sesenta y un mil ciento ocho pesos 58/100 moneda nacional), a los que me he referido.

El Poder Judicial del Estado tiene la facultad de determinar y proponer el presupuesto necesario para realizar las funciones que constitucionalmente se le confirieron; en el entendido de que ese presupuesto no puede ser inferior al 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable; por lo que no existe ningún impedimento para que ese Poder reciba un presupuesto mayor al que inicialmente solicitó, en los casos en que el proyecto de presupuesto contemple una cantidad inferior al porcentaje que la Constitución local establece como mínimo.

Lo anterior, atiende a que el mínimo presupuestario del 4.7% (cuatro punto siete por ciento) del gasto programable, no es disponible ni para el Congreso local ni para el Poder Judicial del Estado. En otras palabras, con independencia de si el Presidente del Tribunal Superior de Justicia solicitó una cantidad inferior, el Congreso estatal está obligado a asignar al menos el porcentaje mínimo del gasto programable a dicho Poder previsto en la Constitución local.

En esos términos, estoy en contra de establecer un tope máximo a la cantidad que el Congreso local puede asignar al Poder Judicial; me parece que si después de definir adecuadamente el concepto de “gasto programable”, se advierte que el 4.7% (cuatro punto siete por ciento), es superior a la cantidad que originalmente solicitó el Poder accionante en su anteproyecto de presupuesto de egresos, entonces debe entregársele íntegramente el mínimo que está previsto en la Constitución local; de otra forma, se estaría contraviniendo el artículo 40, fracción V, de la Constitución del Estado de Morelos y vulnerando a la autonomía presupuestaria del Poder Judicial del Estado.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del cinco de diciembre de dos mil veinticuatro, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 44/2024, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintisiete de mayo de dos mil veinticinco.- Rúbrica.