



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 15/2016

ACTOR: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MORELOS

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En la Ciudad de México, a ocho de abril de dos mil dieciséis, se da cuenta al **Ministro Javier Laynez Potisek**, instructor en el presente asunto, con lo siguiente:

| Constancia: | Número de Registro |
|--|----------------------|
| <p>1. Escrito de José Anuar González Cianci Pérez y Octavio Ibarra Ávila, en su carácter de Encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo y Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo, ambos de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de Morelos.</p> <p>Anexos:</p> <p>a) Ejemplar del Periódico Oficial de Morelos de nueve de septiembre de dos mil quince;</p> <p>b) Ejemplar del Periódico Oficial de Morelos de once de junio de dos mil quince;</p> <p>c) nombramiento de Octavio Ibarra Avila como Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo, de catorce de febrero de dos mil trece;</p> <p>d) Oficio número SH/SSP/0338-JM/2016, de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis del subsecretario de presupuesto del Gobierno del Estado de Morelos;</p> <p>e) Copia certificada del Paquete Económico 2016, elaborado por el Poder Ejecutivo del Estado;</p> <p>Oficio número CJ/DGL/0252/2016, de dieciséis de marzo de dos mil dieciséis de la Directora de Asuntos Jurídicos Comisionada a la Dirección General de Legislación de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Morelos, por el cual remite copia certificada del similar SG/0195/2015, así como su anexo, Iniciativa de Decreto por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de 2016.</p> | <p>021934</p> |
| <p>2. Oficio número LIII/SG/SSLYP/DJ/319B/2016 de Francisco A. Moreno Merino, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, depositado el cuatro de abril de este año en la oficina de correos de la localidad.</p> <p>Anexos:</p> <p>a) Copia certificada del acta de sesión solemne de uno de septiembre de dos mil quince, correspondiente a la instalación de la LIII Legislatura y apertura del primer periodo de sesiones del primer año del ejercicio constitucional.</p> <p>b) Copia certificada del expediente que contiene los antecedentes legislativos del decreto impugnado.</p> | <p>022766</p> |

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
Documentales recibidas los días cuatro y siete de abril del presente año, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. Conste.

Ciudad de México, a ocho de abril de dos mil dieciséis.

Agréguese al expediente, para que surtan efectos legales, el escrito, oficio y anexos de cuenta, suscritos respectivamente por el Encargado del despacho de la Consejería Jurídica y el Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo, ambos del Poder Ejecutivo, y por el Presidente

de la Mesa Directiva del Congreso, todos del Estado de Morelos, a quienes se tiene por presentados con la personalidad que ostentan¹, dando contestación a la demanda de controversia constitucional en representación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad; designando delegados y autorizados, así como domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, el Poder Ejecutivo local los estrados de este Alto Tribunal, y por ofrecidas como pruebas, la presuncional en su doble aspecto, legal y humana, la instrumental de actuaciones, así como las documentales que cada autoridad acompaña, las cuales se relacionarán en la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 4, párrafo tercero², 8³, 10, fracción II⁴, 11, párrafos primero y segundo⁵, 26⁶, 31⁷ y 32, párrafo primero⁸,

¹Respecto del Encargado del despacho de la Consejería Jurídica y el Director de Asuntos Constitucionales y Amparo, ambos en representación del Poder Ejecutivo de Morelos, en términos del nombramiento de José Anuar González Cianci Pérez como encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de Morelos, de nueve de septiembre de dos mil quince, así como la copia certificada del nombramiento de Octavio Ibarra Ávila como Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo de catorce de febrero de dos mil trece, y de conformidad con los artículos 15, párrafo tercero, y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y 16 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica, ambos de Morelos, que establecen:

Artículo 15. (...)

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

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

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

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; (...).

Artículo 16. Son atribuciones de la persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo, las siguientes:

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

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

En cuanto al Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, en términos de la copia certificada del acta de sesión solemne de uno de septiembre de dos mil quince, correspondiente a la instalación de la LIII Legislatura y apertura del primer periodo de sesiones del primer año del ejercicio constitucional, en la cual se aprobó la designación de Francisco A. Moreno Merino como Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, y de conformidad con el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, que establece:

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; (...).

²**Artículo 4. (...)**

Las partes podrán designar a una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 305⁹ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1¹⁰ de la citada ley.

Por otro lado, con apoyo en el artículo 35¹¹ de la ley reglamentaria de la materia, se tiene por cumplido el requerimiento formulado al Poder Legislativo de Morelos en proveído de cuatro de febrero del año en curso, en tanto exhibe copias certificadas de todas las documentales relacionadas con el decreto impugnado.

3 Artículo 8. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

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

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

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

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

6 Artículo 26. Admitida la demanda, el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.

Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales.

7 Artículo 31. Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

8 Artículo 32. Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado. (...)

9 Artículo 305. Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deben designar casa ubicada en la población en que tenga su sede el tribunal, para que se les hagan las notificaciones que deban ser personales. Igualmente deben señalar la casa en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan, o a las que les interese que se notifique, por la intervención que deban tener en el asunto. No es necesario señalar el domicilio de los funcionarios públicos. Estos siempre serán notificados en su residencia oficial.

10 Artículo 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

11 Artículo 35. En todo tiempo, el ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo. Asimismo, el propio ministro podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

En otro orden de ideas, córrase traslado al Tribunal Electoral del Estado de Morelos, así como a la Procuradora General de la República con copias de las contestaciones de demanda y sus anexos presentadas por los poderes Ejecutivo y Legislativo de Morelos, para los efectos legales a que haya lugar.

En cuanto a la reconvención que plantean el Encargado del despacho de la Consejería Jurídica y el Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo, ambos del Poder Ejecutivo de Morelos, contra la parte actora, Tribunal Electoral del Estado de Morelos y, a efecto de proveer lo que en derecho proceda sobre el trámite de la reconvención que intentan, se tiene en cuenta lo siguiente.

El artículo 26, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

“Artículo 26. (...)

Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales.”

En el escrito de cuenta, los representantes del Poder Ejecutivo de Morelos, además de contestar la demanda promueven reconvención impugnando del Tribunal Electoral del Estado de Morelos lo siguiente.

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

A. La SEXAGESIMA TERCERA SESIÓN PRIVADA que efectuó el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Morelos, el 10 de diciembre de 2014, con el orden del día siguiente:

‘ÚNICO.- AUTORIZACIÓN DE UNA PERCEPCIÓN TRIMESTRAL PARA LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MORELOS, EN TÉRMINOS DE LO SEÑALADO EN EL NUMERAL 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.’

B. Los acuerdos adoptados en la sesión de marras, consistentes en la aprobación de una percepción trimestral del 24.67% de los emolumentos aprobados hasta esa fecha; y la solicitud al Congreso del Estado, de aprobación de las remuneraciones para los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado, ‘en proporción’ a las remuneraciones de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos (el segundo acuerdo no formó parte del orden del día).

C. El acta de la referida sesión.

D. Todo efecto generado por los acuerdos adoptados en esa sesión, directos e indirectos, hasta retornar el estado de cosas como se encontraban antes de la referida sesión.”



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Establecido lo anterior, cabe destacar que con fundamento en lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 26 de la ley reglamentaria de la materia, la reconvencción que hace valer la parte demandada en la contestación de la controversia constitucional debe tramitarse atendiendo a los mismos criterios y disposiciones que rigen respecto de la demanda original.

De lo anterior se deduce que la parte demandada puede reconvenir a la parte actora, aplicándose las disposiciones establecidas en la ley reglamentaria de la materia para la demanda inicial.

Así, no obstante que en este proveído se tuvo por presentados al Encargado del despacho de la Consejería Jurídica y al Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo, ambos del Poder Ejecutivo de Morelos, con la personería suficiente para representar al titular de dicho Poder pero únicamente como parte demandada para que presentaran la contestación de demanda, contando para ello con legitimación pasiva para intervenir en este asunto en representación del Gobernador Constitucional de la entidad, en quien por disposición del artículo 67¹² de la Constitución Política del Estado se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, cuestión diferente se aplica cuando el Poder Ejecutivo de Morelos acude a la controversia constitucional a ejercitar la acción de reconvencción contra la parte actora, caso en el cual el único que cuenta con el derecho sustantivo para presentar una demanda o contrademanda intentando una nueva pretensión en contra de la actora es el Gobernador Constitucional del Estado que, en términos del invocado artículo 57 de la Constitución del Estado que lo rige, está facultado para representar *per se* al Poder Ejecutivo de Morelos, ya que de conformidad con el artículo 105 de la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias constitucionales en términos de su ley reglamentaria.

En este sentido, únicamente los funcionarios que legalmente tengan la representación originaria de las entidades, poderes u órganos legitimados

¹²Artículo 57. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará Gobernador Constitucional del Estado.

por el citado artículo 105 constitucional pueden ejercer la acción de controversia constitucional, pero este derecho de acción, de acuerdo con el artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, siempre deberá ejercerse por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos, en tanto que el ejercicio de la acción implica la disposición del derecho sustantivo del ente demandante, precisando, señalando o identificando los actos impugnados y manifestando los conceptos de invalidez correspondientes.

Por tanto, al no contar el Encargado del despacho de la Consejería Jurídica ni el Director General de Asuntos Constitucionales y Amparo, ambos del Poder Ejecutivo de Morelos, con la legitimación procesal activa para hacer valer la reconvención contra la parte actora, en representación del referido Poder Ejecutivo local, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19¹³ de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 11, párrafo primero¹⁴, y 105, fracción I¹⁵, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se estima improcedente la reconvención planteada por los promoventes, al encontrarse imposibilitados para ejercitar el derecho sustantivo para

¹³Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

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

¹⁴Artículo 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. (...)

¹⁵Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

- a).- La Federación y una entidad federativa;
- b).- La Federación y un municipio;
- c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d).- Una entidad federativa y otra;
- e).- (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)
- f).- (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)
- g).- Dos municipios de diversos Estados;
- h).- Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; (REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)
- j).- Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- k).- (DEROGADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)
- l).- Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución. (...).



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

presentar una demanda o contrademanda intentando una nueva pretensión contra la actora.

Al respecto, resulta pertinente precisar, que la improcedencia de una controversia constitucional puede derivar de alguna disposición de la ley reglamentaria de la materia, lo cual permite considerar no sólo los supuestos que de manera específica prevé su artículo 19, sino también los que puedan derivar del conjunto de normas que la integran y de las bases constitucionales que la rigen, de conformidad con la siguiente tesis:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, ÚNICAMENTE DEBE RESULTAR DE ALGUNA DISPOSICIÓN DE LA PROPIA LEY Y, EN TODO CASO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Conforme a la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, la improcedencia de la controversia constitucional únicamente debe resultar de alguna disposición de la propia ley y, en todo caso, de la Norma Fundamental, por ser éstas las que delinear su objeto y fines; de ahí que la improcedencia no puede derivar de lo previsto en otras leyes, pues ello haría nugatoria la naturaleza de ese sistema de control constitucional.¹⁶

Aunado a lo anterior, de la simple lectura del escrito de contestación de demanda, en la parte relativa a la reconvencción y sus anexos, se advierte que **se actualiza la diversa causa de improcedencia** prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la mencionada ley reglamentaria, en relación con lo previsto en el artículo 105, fracción I, inciso I)¹⁷, de la Constitución Federal, **debido a que los promoventes de la reconvencción carecen de interés legítimo** para intentar la reconvencción en este medio de control constitucional.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
Por su parte, conviene tener presente que el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el interés legítimo en controversia
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

¹⁶**Tesis P./J. 32/2008.** Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, córrespondiente al mes de junio de dos mil ocho, página novecientas cincuenta y cinco, con número de registro 169528.

¹⁷**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)
- I).- Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución. (...).

constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal y, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental tengan interés legítimo para acudir a esta vía constitucional, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados se origine, cuando menos, un principio de agravio.

En ese sentido se pronunció la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los recursos de reclamación **28/2011-CA**, **30/2011-CA**, y **31/2011-CA**, fallados los días ocho y quince de junio de dos mil once, en tanto que la Segunda Sala de este Alto Tribunal resolvió en el mismo sentido el recurso de reclamación **51/2012-CA**, en sesión de siete de noviembre de dos mil doce, y el Tribunal Pleno lo hizo al resolver el dieciséis de agosto de dos mil once, el recurso de reclamación **36/2011-CA**.

De este modo, el hecho de que la Constitución Federal reconozca en su artículo 105, fracción I, la posibilidad de iniciar una controversia constitucional cuando alguna de las entidades, poderes u órganos originarios del Estado estime que se ha vulnerado su esfera de atribuciones, es insuficiente para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis de constitucionalidad de las normas o actos impugnados desvinculado del ámbito competencial del actor.

Por tanto, si un ente legitimado promueve este medio de control constitucional contra una norma o acto que sea ajeno a su esfera de facultades reconocidas en la Norma Fundamental, con la única finalidad de preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a otros órganos del Estado, carecerá de interés legítimo para intentarlo, pues no existirá un principio de agravio, el cual está forzosamente vinculado con aquel.

Así, si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación puede revisar la legalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado a través de la controversia constitucional, para hacerlo, está siempre supeditada a que exista un principio de agravio a la esfera competencial del actor o, como en el caso, del demandado ejercitando la acción de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

reconvencción contra la parte actora pues, de no ser así, se desnaturalizaría la función de este medio impugnativo permitiéndose la revisión de un acto que de ningún modo afectaría la esfera de atribuciones del promovente, tuteladas en la Constitución Federal.

Precisado lo anterior, debe destacarse que, en el caso, esta controversia constitucional es promovida por el Tribunal Estatal Electoral de Morelos, con la intención de impugnar la alteración o modificación que realizó el Gobernador Constitucional del Estado al Proyecto de Presupuesto de Egresos que elaboró el Tribunal Electoral del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal dos mil dieciséis como organismo constitucional autónomo de la entidad, reduciendo la cuantía establecida en el mismo, así como el Decreto número ciento veintidós por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno de Morelos para el referido ejercicio fiscal, al aprobarse para el Tribunal actor, un Presupuesto de Egresos inferior, incluso, a los ejercicios fiscales de los años dos mil doce a dos mil quince.

Una vez admitida la demanda se emplazó como autoridad demandada al Poder Ejecutivo de Morelos y en su escrito de contestación esta autoridad intenta la reconvencción reclamando la invalidez de la sesión privada que efectuó el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Morelos demandado en la reconvencción el diez de diciembre de dos mil catorce, en la cual se aprobó una percepción trimestral del 24.67% de los emolumentos aprobados hasta esa fecha para los Magistrados de dicho Tribunal, en proporción a las remuneraciones de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, para ***“consolidar el correcto ejercicio de la obligación de ajuste que adoptó el Titular del Poder Ejecutivo, de manera general y en especial al presupuesto del Tribunal Electoral de Morelos”***.

Lo dicho en el párrafo precedente pone de relieve que, en el escrito de contestación donde se reconviene al actor respecto del cual se provee, los promoventes hacen valer argumentos encaminados a evidenciar la ***“ilegalidad e inconstitucionalidad de la autoasignación de una percepción trimestral equivalente al 24.67 por ciento del salario aprobado para los Magistrados Electorales, que impacta en el monto del presupuesto de egresos para el 2016, pretendido por el Tribunal Electoral”***, y por considerar

que la sesión privada del Pleno del Tribunal Electoral local actor en la presente controversia constitucional que se impugna en reconvención, así como los acuerdos en ella adoptados son contrarios a los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas y al texto de los artículos 126¹⁸, 127¹⁹ y 134²⁰ de la Constitución Federal y, nada dicen en

¹⁸**Artículo 126.** No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

¹⁹**Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

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

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

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

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

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

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

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

²⁰**Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

torno a que la actuación del Tribunal Electoral del Estado de Morelos y las determinaciones ahora combatidas en reconvencción afecten su esfera de atribuciones.

En este sentido, aun cuando en la reconvencción se combata, de manera destacada, la sesión privada del Pleno del Tribunal actor donde aprobó una percepción trimestral del 24.67% de los emolumentos aprobados al día diez de diciembre de dos mil catorce para los Magistrados que integran dicho Tribunal, en proporción a las remuneraciones de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, los términos en los que el Poder Ejecutivo de Morelos demandado hace valer su impugnación no arrojan un principio de agravio en relación con su ámbito competencial y, por ende, no cuenta con interés para acudir ante este Alto Tribunal a intentar la reconvencción en este medio de control constitucional que, en todo caso, tendría que ir encaminado a defender la regularidad constitucional en el ejercicio de sus atribuciones.

En consecuencia, resulta improcedente la reconvencción que hacen valer los promoventes, al ser manifiesto e indudable que no existe un principio de agravio en relación con el ámbito competencial del Poder Ejecutivo de Morelos demandado lo que, en la especie, actualiza el supuesto de improcedencia contenido en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con la fracción I, Inciso i), del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resultan aplicables los criterios jurisprudenciales de rubro y texto, siguientes:



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.
Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

“ACCIÓN Y RECONVENCIÓN EN MATERIA DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. SU FUNDAMENTO LEGAL.

El artículo 105 de la Constitución Federal, al prever la controversia constitucional, establece una acción a favor de ciertos entes públicos, poderes u órganos para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a promover un juicio contencioso que tiene por objeto obtener la declaración judicial de que cierto acto es contrario a la Constitución, por invadir o transgredir el ámbito de competencias que ésta prevé para cada uno de los niveles de gobierno. Por otra parte, ante la solicitud del actor, el demandado en una controversia puede formular nuevas pretensiones en contra de éste, aprovechando la relación procesal ya establecida, lo cual se conoce como reconvencción o contrademanda, cuyo objetivo no se limita a oponer obstáculos procesales o a contradecir el derecho material alegado por el actor en su demanda, sino a formular una nueva pretensión en su contra, independiente o conexas con la acción materia de la demanda, a fin de que ambas sean sustanciadas y decididas simultáneamente en el mismo proceso; de ahí que la reconvencción prevista expresamente en el artículo 26 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye en sí el ejercicio de una acción fundada en el mismo dispositivo constitucional que la acción deducida por la actora principal. Ahora bien, tanto el referido derecho de acción como su correlativo de reconvenir derivan de un derecho genérico del que goza todo sujeto para acceder a los tribunales y plantear una pretensión o defenderse de ella a través de un proceso en el que se observen ciertas formalidades esenciales, lo cual encuentra fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal, del cual se desprende a favor del gobernado el derecho sustantivo a la jurisdicción para exigir a los órganos jurisdiccionales del Estado la tramitación y resolución de los conflictos jurídicos en que sea parte, si satisface los requisitos fijados por la Ley Fundamental y las leyes secundarias; y aunque el aludido artículo 17 se refiere a los particulares, debe entenderse que también protege a quienes el propio ordenamiento jurídico concede algún derecho de acción, como acontece tratándose de las controversias constitucionales, ya que si la garantía de debido proceso legal prevista en el artículo 14 constitucional alcanza a la materia de controversias constitucionales, lo mismo ocurre respecto del citado artículo 17, pues si bien tales preceptos se encuentran dentro del título primero, capítulo primero, denominado "De las garantías individuales", lo cierto es que esta parte es reconocida como axiológica o valorativa, por lo que aun tratándose de un sistema procesal que tiende a evitar la invasión de esferas entre los tres niveles de gobierno, tales preceptos deben aplicarse por analogía."²¹

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.

De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia

²¹Tesis 1a. LVIII/2005, Aislada, Primera Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, correspondiente al mes de julio de dos mil cinco, página novecientas cincuenta y siete, con número de registro 178088.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.²²

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Javier Laynez Potisek**, quien actúa con Rubén Jesús Lara Patrón, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe

[Firma manuscrita]

[Firma manuscrita]

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Esta hoja corresponde al proveído de ocho de abril de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro instructor Ministro Javier Laynez Potisek**, en la controversia constitucional **15/2016**, promovida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos. Conste.
SRB/SOO/ATM. 4

²²Tesis P. LXXIII/98, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, correspondiente al mes de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, página setecientos noventa, con número de registro 195024.