



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JE-94/2020

Actor: Tribunal Electoral de la Ciudad de México.
Autoridad responsable: Congreso y Jefa de Gobierno de la Ciudad de México (CMDX).

Tema: Modificación del decreto de presupuesto de egresos de la CDMX para 2020.

Hechos

Sentencia SUP-JE-81/2020

17-diciembre-2020

La Sala Superior, entre otras cuestiones, ordenó a la Jefa de Gobierno de CDMX y su Secretaría de Administración realizar a favor del Tribunal Electoral local el pago de diversas ministraciones que omitieron cubrirle conforme al presupuesto aprobado para dicho órgano jurisdiccional en 2020.

Decreto: ejercicio fiscal 2021.

24-diciembre-2020

Se publicó decreto por el que el Congreso de la CDMX reformó el Decreto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2020, y redujo al actor la cantidad de \$7'768,053.50.

Incidente y Juicio electoral

28-diciembre-2020

El actor promovió incidente de incumplimiento de la sentencia emitida en el SUP-JE-81/2020 y, a la par presentó un juicio electoral en contra del decreto anterior, planteando, en sendos escritos, la inaplicación del artículo 23 bis de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones de la Ciudad de México.

¿Qué decidió la mayoría?

Desechar la demanda porque el asunto quedó sin materia y el actor alcanzó su pretensión.

Lo anterior, porque al resolverse el incidente de inejecución de sentencia se declaró inconstitucional el artículo 23 Bis de la Ley de Austeridad y dejó sin efectos el decreto impugnado por el actor en el presente juicio electoral.

¿Por qué voté en contra?

1. Porque considero que **se debe analizar el fondo de la controversia** en atención a que:

a) La controversia es independiente y diversa a la del SUP-JE-81/2020, pues sustancialmente en vía incidental no es posible llevar a cabo un estudio de constitucionalidad.

b) No sólo se impugna un acto novedoso, autónomo y distinto al cumplimiento de la ejecutoria dictada en el SUP-JE-81/2018, sino que la autoridad responsable es distinta; y los agravios expuestos van encaminados a impugnar un acto por vicios propios.

2. En cuanto **al fondo de la controversia** considero que el artículo 23 bis de la Ley de Austeridad sí es constitucional, porque:

a. Tiene un fin legítimo, consistente en enfrentar emergencias sanitarias, como la que actualmente se vive en nuestro país, lo cual repercute en la disminución de ingresos que se recaudan.

b. Es una medida idónea, porque se prevé la posibilidad de disminuir los recursos de manera racional y excepcional, lo cual contribuye a lograr el equilibrio presupuestal acorde con la Constitución.

c) Es necesaria, porque al analizar las alternativas existentes para alcanzar el fin legítimo perseguido, en este caso enfrentar la pandemia con suficiencia presupuestal, no se advierte otra alternativa menos gravosa.

3. **Agravios restantes contra el Decreto.** Con base en el principio de austeridad presupuestal, si la pretensión del Tribunal local implica que se le entregue presupuesto del ejercicio 2020, ello ya no es jurídicamente posible ya que actualmente ha concluido.

Conclusión:

1. Se debe estudiar el fondo de la controversia porque el actor controvierte un acto por vicios propios al cuestionar la constitucionalidad de una norma, lo cual no puede ser materia de estudio en un incidente de inejecución de sentencia, y

2. En el estudio de fondo la norma cuestionada tiene un fin legítimo y constitucionalmente válido.



VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA E INDALFER INFANTE GONZALES, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-94/2020, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; ASÍ COMO 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.¹

Con el debido respeto a las señoras magistradas y los señores magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y con pleno reconocimiento a su profesionalismo, a fin de expresar las razones por las que nos apartamos de las consideraciones sustentadas por la mayoría, formulamos el presente **voto particular**.

1. Contexto de la controversia

El actor impugna el Decreto publicado el 24 de diciembre del 2020, por el que se reforma el artículo 10 del diverso decreto por el que se expide el presupuesto de egresos de la Ciudad de México, para el ejercicio fiscal 2020, en el cual, se ajustó el presupuesto del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

Si bien es cierto que el 28 de diciembre, dicho órgano jurisdiccional local presentó un incidente de incumplimiento de la sentencia dictada por esta Sala Superior en el juicio electoral SUP-JE-81/2020, también lo es que, el mismo día, la parte actora presentó un Juicio Electoral en contra del mismo decreto, planteando la inaplicación del artículo 23 bis de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de los Recursos de la CDMX. Esto es, una cuestión de constitucionalidad en una vía de impugnación diversa de la resuelta por esta Sala en el expediente de referencia.

¹ Colaboraron Xitlali Gómez Terán y Ángel Eduardo Zarazúa Alvizar.

SUP-JE-94/2020

2. Consideraciones de la mayoría

La mayoría determinó desechar la demanda del juicio electoral, en virtud de que a su consideración, al resolverse los incidentes de inejecución de sentencia relativos al juicio electoral SUP-JE-81/2020, promovidos, entre otros, por la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, calificó de fundados los planteamientos de incumplimiento expuestos por dicho Tribunal local, colmándose con ello las pretensiones del órgano jurisdiccional actor en el presente asunto. Razón por la cual se configuraba un cambio de situación jurídica, dejando sin materia el presente juicio.

El criterio anterior no se comparte, dado que se considera que el presente juicio electoral es una controversia independiente y diversa a la correspondiente al juicio electoral SUP-JE-81/2020, sustancialmente, por razón de que en un análisis vía incidental no es posible llevar a cabo un estudio de constitucionalidad.

3. Razones del disenso

3.1. La impugnación no corresponde a una vía incidental

No se comparten las consideraciones de la mayoría porque, contrariamente a lo determinado, el asunto no debía abordarse en un análisis vía incidente de incumplimiento pues se impugna un acto novedoso e independiente, al plantearse una cuestión de constitucionalidad respecto de la regularidad del **artículo 23 bis de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de los Recursos de la Ciudad de México**. Aunado a que se trata de una autoridad responsable distinta a las que se vinculó al cumplimiento de la sentencia dictada al SUP-JE-81/2018, y se exponen agravios para cuestionar por vicios propios este nuevo acto y no el incumplimiento de sentencia.



Este caso se controvierte un acto novedoso, autónomo y distinto al cumplimiento de la sentencia dictada por esta Sala Superior en el SUP-JE-81/2018, pues se impugna la reforma al artículo 10 del Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, para el ejercicio fiscal 2020. Mediante el cual expuso que, derivado de una disminución en los ingresos de manera concurrente con la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), se aprobó disminuir en \$380,689,050.23 la previsión para los Órganos de Gobierno, y en \$16,233,211.83 para la previsión de órganos autónomos, entre los que consideró al Tribunal Electoral local.

De esta forma, se trata de una autoridad responsable distinta a las que se vinculó al cumplimiento de la sentencia dictada en el SUP-JE-81/2018, pues el enjuiciante señala como responsable al Congreso de la Ciudad de México, autoridad que no fue responsable en el diverso juicio electoral ni fue vinculada por la sentencia mencionada.

Como puede advertirse, se exponen agravios para cuestionar por vicios propios este nuevo acto y no el incumplimiento de sentencia, pues el enjuiciante cuestiona un acto novedoso por vicios propios, a partir de los siguientes agravios:

a) Vulneración a la autonomía constitucional del Tribunal Local

- La emisión del decreto impugnado vulnera la autonomía constitucional, presupuestal, financiera, técnica y de gestión de la que goza el órgano constitucional autónomo.
- Se requieren los recursos económicos que fueron asignados, previamente, para cubrir gastos operativos y de nómina.
- La reducción vulnera el derecho humano del personal de este órgano jurisdiccional de contar con una remuneración.

SUP-JE-94/2020

- Las autoridades responsables ponen en riesgo el adecuado funcionamiento de la función electoral.

b) Aplicación retroactiva del Decreto

- Se vulneró el artículo 14 constitucional al pretender aplicar retroactivamente el Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la CDMX, para el ejercicio fiscal 2020, lo cual está prohibido constitucionalmente y no puede ser aplicado en su perjuicio.
- La reducción debió aplicarse antes de que se materializara la obligación de entrega de recursos fiscales, puesto que ninguna ley puede tener efectos hacia el pasado.

c) Solicitud de inaplicación del artículo 23 bis de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de los Recursos de la CDMX

- Las autoridades responsables aplican retroactivamente el artículo 23 bis de la Ley de Austeridad, lo cual es contrario a la Constitución general y local, puesto que permite que uno de los poderes del Estado tenga injerencia directa sobre el Tribunal Local.
- Como puede deducirse con claridad, la parte actora controvierte el Decreto por el que se reforma el artículo 10 del decreto por el que se expidió el presupuesto de egresos de la Ciudad de México, para el ejercicio fiscal 2020, en el cual se ajustó el presupuesto del Tribunal local.

Ahora bien, no pasa inadvertido, que el pasado 17 de diciembre, esta Sala Superior al resolver el SUP-JE-81/2020, declaró existente la omisión



atribuida a la titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y a su Secretaría de Administración y Finanzas, por lo que ordenó a dichas autoridades entregar a la parte actora las ministraciones presupuestales que omitieron cubrirle respecto de los meses de julio, agosto, noviembre y diciembre, de conformidad con el presupuesto aprobado para dicho órgano jurisdiccional para el ejercicio fiscal 2020.

Sin embargo, en el presente caso se controvierte un acto novedoso, autónomo y distinto al cumplimiento de la sentencia dictada por esta Sala Superior en el SUP-JE-81/2018, porque destacadamente el enjuiciante señala como responsable al Congreso de la Ciudad de México, autoridad que no fue responsable en el diverso juicio electoral ni fue vinculada por la sentencia mencionada.

Por otra parte, aun y cuando la enjuiciante señala en la demanda que, con la modificación del decreto, se evadió el cumplimiento del juicio electoral SUP-JE-81/2020, se trata de un argumento tangencial que no es suficiente para subsumir en él todos los agravios que hace valer el actor por vicios propios contra el acto novedoso.

3.2. Constitucionalidad del artículo 23 bis de la Ley de Austeridad

Por lo que respecta a la materia de fondo del presente asunto, consideramos que en el caso no se configura la inconstitucionalidad que alega el Tribunal local actor.

El artículo cuya inconstitucionalidad se alega es el siguiente:

Artículo 23 Bis. Cuando la disminución en los ingresos previstos en el calendario mensual de recaudación se presente de manera concurrente con una emergencia sanitaria o desastre natural, la persona titular de la Jefatura de Gobierno, por conducto de la Secretaría, únicamente durante el ejercicio fiscal en el que duren estos supuestos, aplicará las medidas de disciplina y

SUP-JE-94/2020

equilibrio presupuestario, ordenando a las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Alcaldías y Entidades llevar a cabo las reducciones a su presupuesto de egresos en los rubros de gasto que no constituyan un subsidio entregado directamente a la población, a efecto de salvaguardar el interés social y público de la Ciudad, debiendo observar en todo momento la ética, la austeridad republicana, la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas. En caso de no hacerlo, la Secretaría estará facultada para realizar las adecuaciones necesarias.

Para el caso de los Poderes Legislativo, Judicial y los Órganos Autónomos, éstos se deberán coordinar con la Secretaría para que aprueben, en un plazo máximo de 10 días naturales las adecuaciones a su presupuesto.

En caso de que los Poderes Legislativo, Judicial y los Órganos Autónomos no realicen las adecuaciones a sus presupuestos o no resulten suficientes, la persona titular de la Jefatura de Gobierno enviará al Congreso Local la iniciativa con el monto a reducir en el Decreto de Presupuesto de Egresos, para que por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública se examine, discuta y, en su caso, apruebe o modifique en un plazo de 15 días hábiles a partir del día siguiente al de su recepción.

Si la Comisión respectiva no emitiera el dictamen, la iniciativa deberá presentarse en el pleno para su discusión y análisis en los términos como fue presentada.

Las modificaciones realizadas deberán reportarse en un apartado específico del Informe Trimestral y de la Cuenta Pública, que contenga el monto de gasto reducido, su composición, desagregado por Unidades Responsables del Gasto, así como la explicación a detalle de los fundamentos, motivos y razonamientos de tales ajustes.

Dicho artículo regula el mecanismo por el cual el Congreso de la Ciudad de México está en posibilidad de realizar reducciones a los presupuestos de egresos previamente aprobados para un ejercicio fiscal en curso de conformidad con la recaudación de recursos financieros, para el supuesto de que los ingresos sean menores a los programados en concurrencia con alguna emergencia sanitaria o desastre natural.

Para el caso específico de los órganos autónomos, el mecanismo implica las siguientes etapas:

- Una coordinación entre los órganos autónomos y la Secretaría de Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México para que aprueben las adecuaciones a su presupuesto.



- De no realizar los ajustes o que estos resulten insuficientes, la persona titular de la Jefatura de Gobierno enviará directamente al Congreso local la iniciativa con el monto a reducir.
- Si la Comisión respectiva no emitiera el dictamen, la iniciativa deberá presentarse en el Pleno para su discusión y análisis en los términos presentados.

Para analizar si dicha norma resulta o no contraria a los principios de independencia y autonomía de los órganos constitucionales autónomos locales, se debe analizar como un todo el mecanismo, y no realizar lecturas parciales.

Evidentemente, en cada una de sus etapas, el papel de cada autoridad y el grado de participación que tienen es distinto, sin que necesariamente ello implique una vulneración al principio de independencia y autonomía del Tribunal local.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar el tema del principio funcional de competencias, razonó que para efectos de determinar si en la asignación de competencias a los órganos o poderes del mismo ámbito existen implícitamente mandatos prohibitivos dirigidos a ellos, en el sentido de que no se extralimiten en el ejercicio de las competencias que les han sido conferidas.

Al respecto, indicó que pueden admitirse tres grados de prohibiciones dirigidos a los órganos o poderes de un mismo ámbito, a fin de que se respete el principio de división funcional de competencias: a) la no intromisión; b) la no dependencia y c) la no subordinación.²

² Criterio sustentado en la jurisprudencia P./J. 80/2004, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN

SUP-JE-94/2020

Estos grados consisten en:

- **Intromisión.** Es el grado más elemental de la violación al principio de división funcional de competencias, pues para actualizarse, basta con que uno de los órganos o autoridades se inmiscuya o se entrometa en una cuestión que, por ser propia de otro, le sea ajena. La intromisión, empero, no implica que el órgano o autoridad que se entromete en los asuntos de otro, pueda incidir de manera determinante en la toma de decisiones o que genere algún tipo de sumisión o relación jerárquica.
- **Dependencia.** Conforman un segundo nivel de violación del principio de división funcional de competencias. La cual representa un grado mayor de intromisión, puesto que implica la posibilidad de que el órgano o autoridad dominante impida al órgano dependiente que tome decisiones o actúe autónomamente. Es una situación contingente, pues, el órgano dependiente puede verse obligado a cumplir las condiciones que el otro le imponga, pero tiene la opción de no tomar la decisión a fin de evitar la imposición.
- **Subordinación.** Se traduce en el tercero y más grave nivel de violación al principio de división funcional de competencias. La subordinación no sólo implica que el órgano subordinado no pueda tomar autónomamente sus decisiones (como en la dependencia), sino que además debe someterse a la voluntad del órgano subordinante. La diferencia con la dependencia es que, mientras en ésta el órgano dependiente puede optar por no tomar la decisión a fin de evitar la imposición por parte de otro órgano, en la subordinación el órgano o autoridad subordinante no permite al subordinado ningún curso de acción distinto al que le prescribe.

PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS”.



Los razonamientos que sustentan el criterio anotado, es un estándar válido para medir el grado de intensidad que puede producir en el ámbito de autonomía del Tribunal Electoral local, el precepto legal impugnado.³

Como se ha sostenido, el parámetro de control constitucional reconoce a favor de la autoridad jurisdiccional local un ámbito constitucional de facultades expresas, así como de autonomía funcional, que comprende, entre otros, la autonomía presupuestaria a fin de determinar por sí mismo los recursos que se erogaran en una anualidad.

En el caso particular no se configura una subordinación del Tribunal Local, ya que el mecanismo previsto en la Ley de Austeridad sí le reconoce facultades para participar en el proceso de definición de los ajustes presupuestarios.

En ese sentido, es claro que los órganos constitucionales autónomos locales cuentan con facultades para coordinarse con los órganos competentes del Ejecutivo local para establecer los ajustes necesarios en el caso que los ingresos sean menores a los programados en concurrencia con alguna emergencia sanitaria o desastre natural.

Además, con independencia de que se reconoce al Titular del Ejecutivo local la facultad para proponer el ajuste del presupuesto en el caso de no alcanzar la coordinación, o ser insuficiente, la determinación final no la toma dicho órgano de forma unilateral.

En todo caso realiza la propuesta al Congreso local, órgano ante el cual en modo alguno se encuentra impedido el Tribunal local de acudir y hacer los planteamientos que estime convengan a su derecho.

³ Similar estándar se siguió al resolver el SUP-JE-71/2018.

SUP-JE-94/2020

Lo anterior máxime que el mecanismo sí reconoce al órgano constitucional autónomo como autoridad que forma parte del mecanismo de ajuste presupuestal.

En este sentido, es el Congreso local el órgano constitucionalmente competente para resolver en última instancia sobre la materia presupuestal, lo cual es reconocido por el artículo cuya constitucionalidad se reclama.

Ello necesariamente incide en el presupuesto con el que contaría el Tribunal local, por lo que, para sostener la constitucionalidad del mecanismo, la norma debe reconocer el papel que debe tener el órgano autónomo local, cuestión que en el caso sí se reconoce.

Finalmente, la norma es constitucional porque tiene un fin **legítimo**, consistente en enfrentar emergencias sanitarias, como la que actualmente se vive en nuestro país e inclusive en todo el mundo, lo cual repercute en la disminución de ingresos que se recaudan.

Es una medida **idónea**, porque se prevé la posibilidad de disminuir los recursos de manera racional y excepcional, lo cual contribuye a lograr el equilibrio presupuestal acorde con la Constitución.

La medida que posibilita la reducción presupuestal del Tribunal local es **necesaria**, porque al analizar las alternativas existentes para alcanzar el fin legítimo perseguido, en este caso enfrentar la pandemia con suficiencia presupuestal, no se advierte otra alternativa menos gravosa.

En este sentido, la norma cuestionada debe ser analizada en el actual contexto de emergencia sanitaria, sin perder de vista que la COVID-19 obliga a las sociedades, gobiernos y ciudadanos a adoptar diversas acciones a fin de adaptarse y hacer frente a las condiciones y circunstancias que la pandemia representa.



En conclusión, la norma cuestionada tiene un fin legítimo y constitucionalmente válido.

De ahí que es nuestra convicción que, en el caso, no se acredita la inconstitucionalidad alegada.

En cuanto a los restantes agravios que se hacen valer contra el Decreto del Congreso local que modificó el presupuesto, son inoperantes.

Lo anterior con base en el principio de anualidad presupuestaria que implica que, como el proyecto de obtención de los ingresos públicos se programa de manera anual, esto es, para un ejercicio fiscal, el presupuesto de egresos debe coincidir con ese periodo, con el propósito de que exista una completa adecuación entre estas dos partes fundamentales del derecho presupuestario: los ingresos y los gastos.

En el caso, si la pretensión del Tribunal local implica que se le entregue presupuesto del ejercicio 2020, ello ya no es jurídicamente posible ya que actualmente ha concluido.

En virtud de lo expuesto, de manera respetuosa, nos apartamos de las consideraciones aprobadas por la mayoría y emitimos el presente **voto particular**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.