**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 41/2020, PROMOVIDA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS**.

En la sesión del diez de junio de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en definitiva la controversia constitucional 41/2020, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos en contra del Decreto número seiscientos cincuenta y nueve, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 5777, de fecha veintinueve de enero de dos mil veinte, a través del cual se adicionaba el párrafo tercero del artículo 22 y el contenido del artículo 170 bis del Código Fiscal para el Estado de Morelos.

El proyecto sometido a discusión del Tribunal Pleno en dicha sesión, proponía declarar la invalidez de los artículos 22, párrafo tercero, en su porción normativa “no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa o sanción”, y 170 BIS, en su porción normativa “no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa o sanción”, del Código Fiscal para el Estado de Morelos, al considerar que vulneraban la autonomía e independencia financiera del Poder Judicial del Estado de Morelos, pues constituían una intromisión indebida en la administración de los recursos económicos del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia de esa entidad.

En esencia, la propuesta sostenía que el contenido de los preceptos mencionados implicaba un cambio en el destino de las multas impuestas por el Poder Judicial actor, al establecer que un porcentaje de éstas deberá utilizarse para cubrir los gastos de la autoridad fiscal por concepto de operación, administración, control, ejercicio y cobro coactivo. Asimismo, el proyecto señalaba que, con los preceptos impugnados, se afectaba en grado de subordinación el principio de división de poderes, al constreñir al referido Poder Judicial del Estado a suscribir convenios de colaboración, condicionando el auxilio que, por ley, está obligado a dar la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

En la sesión en la que se discutió el asunto, tal como se le sugirió, el Ministro Ponente expresó que estaba de acuerdo en modificar la propuesta para no descansar la argumentación de invalidez de las porciones normativas en el principio de autonomía e independencia financiera, sino en el de autonomía en la gestión presupuestal.

No obstante, al someter a votación el proyecto modificado, seis Ministras y Ministros votaron a favor de declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, por lo que no se alcanzó la mayoría calificada requerida para declararlas inválidas, lo que llevo al Tribunal Pleno a desestimar esa propuesta de inconstitucionalidad.

Dicho lo anterior, dividiré el presente voto en dos apartados en donde, en primer lugar, me referiré brevemente al estándar aplicable, para posteriormente explicar las razones que me llevaron a votar en contra de la propuesta que se nos presentó.

**I. Principio de autonomía en la gestión presupuestal**

Este Alto Tribunal desde la controversia constitucional 35/2000[[1]](#footnote-1) sostuvo que el principio de autonomía en la gestión presupuestal encuentra su fundamento en el artículo 17 constitucional[[2]](#footnote-2), en el cual se estatuyen los principios de expeditez, gratuidad e independencia, que difícilmente pudieran cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Asimismo, que al ser una circunstancia que condiciona la independencia judicial, la autonomía de la gestión presupuestal debe sumarse como principio fundamental.

En ese sentido, al ser entendida dicha autonomía por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como una condición necesaria para que los Poderes Judiciales locales ejerzan sus funciones con plena independencia[[3]](#footnote-3), ésta no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, so pena de vulnerar el principio de división de poderes[[4]](#footnote-4).

En el informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados[[5]](#footnote-5), también se pronunció sobre la relación entre la independencia judicial y su relación con los recursos con que deben contar los Poderes Judiciales para desarrollar sus funciones. Así, en dicho informe se sostuvo lo siguiente:

“… En cuanto a la garantía de independencia del poder judicial, se plantean dos cuestiones diferentes que merecen un análisis en relación con el presupuesto de la judicatura. La primera cuestión es cómo garantizar que la asignación de fondos a los tribunales se haga respetando estrictamente la independencia del poder judicial. La segunda cuestión se refiere a la administración de los fondos asignados al Poder Judicial, por lo que el Relator Especial hace hincapié en que, a su entender, hay muchas más probabilidades de que la independencia del poder judicial salga reforzada, especialmente en épocas de transición y/o tensión entre los Poderes Judicial y Ejecutivo, si la administración de los fondos se encomienda directamente al poder judicial o un órgano independiente encargado de la judicatura. Asimismo, subraya que la reducción del presupuesto de los tribunales obstaculiza considerablemente la administración de justicia…”.

A partir de esas líneas generales, estimo que la autonomía de gestión presupuestal consiste en la libertad de cuantificar por sí mismo las asignaciones necesarias para cumplir con sus finalidades, así como la capacidad de gestionarlos de manera independiente, lo que aplicado a los Poderes Judiciales implica la libertad de determinar su presupuesto y ejecutarlo para atender el objeto con el que fue creado.

Ello se debe a que la capacidad de elaborar el presupuesto está vinculada a la libertad de disponer de sus recursos presupuestales en cumplimiento a su objeto, fines y funciones, evidenciándose de esa manera el vínculo que existe entre la autonomía de gestión y la autonomía presupuestaria de los Poderes Judiciales locales.

Lo anterior implica que una vez que el Poder Judicial elaboró sus presupuestos, y éstos hayan sido aprobados por el Congreso del Estado[[6]](#footnote-6), la consecuencia lógica y natural es que pueda decidir libremente sobre su administración, manejo, custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y, en general, de todos los recursos financieros, humanos y materiales que utilice para la ejecución de los objetivos, sin la intervención de cualquier entidad externa.

Con base en los elementos antes expuestos, considero que sólo los recursos que hubieran sido asignados presupuestalmente a favor del Poder Judicial local y su ejercicio libre pueden considerarse protegidos por la Constitución General a través del principio de autonomía de gestión presupuestal, ya que son éstos los que le permitirán ejercer sus atribuciones en pleno cumplimiento a los principios que se desprenden del referido precepto constitucional.

Precisado el parámetro sobre el cual deben analizarse las normas impugnadas, a continuación, expondré por qué éstas no vulneran el principio de autonomía de gestión presupuestal.

**II. Análisis de las normas impugnadas en la presente controversia constitucional**

Para iniciar este estudio, me parece necesario arrancar a partir de lo que establecen los artículos 22, tercer párrafo y 170 bis del Código Fiscal para el Estado de Morelos.

El tercer párrafo del artículo 22[[7]](#footnote-7) del Código Fiscal para el Estado de Morelos establece que los aprovechamientos por concepto de multas, que no sean de carácter fiscal, es decir aquellas que imponga el Poder Judicial local y otras autoridades administrativas no fiscales, serán destinados a cubrir los gastos de la autoridad hacendaria por concepto de operación, administración, control, ejercicio y cobro coactivo, en un porcentaje no menor al 30% del importe de cada multa.

Por otro lado, el artículo 170 bis[[8]](#footnote-8) impugnado del citado código dispone que las autoridades administrativas o jurisdiccionales deberán celebrar convenios de colaboración con la hacienda local para el cobro de las multas que impongan, en el cual se establecerán los lineamientos para el ejercicio del procedimiento de ejecución, los porcentajes que correspondan a la autoridad fiscal por la administración, control, ejercicio y cobro coactivo de las mismas (que no será menor al 30% del importe de cada multa), así como los datos necesarios para el cobro del crédito fiscal.

Del contenido de las disposiciones impugnadas, se advierte que el Código Fiscal para el Estado de Morelos establece que las multas impuestas por el Poder Judicial local y otras autoridades administrativas distintas a las fiscales (multas no fiscales) tienen la naturaleza de aprovechamientos. La lógica que hay detrás de ese tipo de decisiones, descansa en que sean cobradas con mayor agilidad a través del procedimiento administrativo de ejecución.

En esa medida, ese tipo de ingresos normalmente forman parte de los ingresos no tributarios del Estado, que se reflejan en sus diversas leyes de ingresos. Así, desde ese primer acercamiento, **advierto que las multas que impone el Poder Judicial local no son ingresos que le pertenezcan presupuestariamente**, sino que, al constituir ingresos no tributarios del Estado, el legislador es libre de asignarlos a cualquier rubro; incluso, designar un porcentaje a favor de las autoridades fiscales por concepto de operación, administración, control, ejercicio y cobro coactivo.

No obsta para llegar a la conclusión anterior, que el artículo 6[[9]](#footnote-9) de la de la Ley que regula el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Morelos disponga que las multas que por cualquier causa impongan el Tribunal Superior de Justicia, sus Salas, la Junta, la Visitaduría General y los Jueces constituyen recursos propios de dicho Fondo, pues lo cierto es que la Constitución General, mediante el principio de autonomía de gestión presupuestal, sólo reconoce como recursos propios y, por ende, protegidos constitucionalmente, los que emanan del presupuesto autorizado por el Congreso del Estado y no los que pudieran estimarse adicionales de aquél.

Esto es, **solo los recursos que hubieran sido asignados presupuestalmente a favor del Poder Judicial local y su ejercicio libre pueden considerarse protegidos por la Constitución General a través del principio de autonomía de gestión presupuestal**, ya que son éstos los que le permitirán ejercer sus atribuciones en pleno cumplimiento a los principios que se desprenden del artículo 17 constitucional.

De tal suerte que, las multas no fiscales que impone el Poder Judicial del Estado de Morelos siguen los cauces normales de cualquier recurso público, es decir, se remiten a las arcas del Estado para que formen parte del cúmulo de recursos que se distribuyen a todos los poderes y organismos constitucionales autónomos que lo integran.

En ese sentido, es que el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Morelos puede constituir una fuente de recursos adicionales a los autorizados en el presupuesto del Poder Judicial local, pero esa sola circunstancia es insuficiente para sostener que están protegidos por el principio de autonomía de gestión presupuestal, pues no se tratan de ingresos autorizados a través de su presupuesto por el Congreso local y, por ende, no se transgrede el principio de división de poderes.

Consecuentemente, desde mi perspectiva las multas que impone el Poder Judicial local no son ingresos que le pertenezcan presupuestariamente, de ahí que no puedan gozar de protección constitucional alguna a través del principio de autonomía de gestión presupuestal, lo que trae aparejado que la legislatura del Estado sea libre de asignar un porcentaje de dichas multas a favor de las autoridades fiscales por concepto de operación, administración, control, ejercicio y cobro coactivo, razón por la cual voté por el reconocimiento de validez.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

1. De la que derivó la jurisprudencia P./J. 83/2004 de rubro: “PODERES JUDICIALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES”. [↑](#footnote-ref-1)
2. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

   **“Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

   Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

   Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

   El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

   Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

   Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

   Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

   La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

   Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. [↑](#footnote-ref-2)
3. La importancia de un poder judicial independiente ha sido expresamente reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos. [↑](#footnote-ref-3)
4. En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha insistido en que “la independencia del Poder Judicial y su clara separación respecto de los otros poderes debe ser respetada y garantizada tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo, lo cual parte por el reconocimiento normativo de su independencia y la no injerencia de otros poderes. Para la CIDH esta garantía, además de estar establecida en el marco normativo a través del reconocimiento del principio de separación de poderes, debe manifestarse en la práctica, entre otras formas, en evitar la dependencia financiera en las asignaciones presupuestales realizadas por el parlamento…” Véase: CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44 de 5 diciembre 2013, párrafo 34. [↑](#footnote-ref-4)
5. Véase “PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS, CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Desdoy. A/HRC/11/41 24 de marzo de 2009”. [↑](#footnote-ref-5)
6. **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

   **“Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio. (…)

   El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año **recibirá para su examen, discusión y aprobación la iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado**, para el Ejercicio Fiscal siguiente **en el que se deberá respetar el porcentaje que en términos de esta Constitución está determinado para el Poder Judicial**, así como las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Ayuntamientos…”. [↑](#footnote-ref-6)
7. **Código Fiscal para el Estado de Morelos**

   **“Artículo 22.** (…)

   Los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal serán destinados a cubrir los gastos de la autoridad fiscal por concepto de operación, administración, control, ejercicio y cobro coactivo, en un porcentaje que no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa”. [↑](#footnote-ref-7)
8. **Código Fiscal para el Estado de Morelos**

   “**Artículo 170 BIS**. Las autoridades administrativas o jurisdiccionales que soliciten el auxilio de las autoridades fiscales para hacer efectivo el cobro de sanciones económicas o multas que no sean de carácter fiscal, deberán establecer relaciones de colaboración, mediante la suscripción de los Convenios respectivos, en los que se establecerán los lineamientos para el ejercicio del procedimiento económico coactivo; y, en su caso, los porcentajes que correspondan a la autoridad fiscal por la administración, control, ejercicio y cobro coactivo de las mismas, no será menor al 30 por ciento del importe de cada multa o sanción; asimismo, las autoridades al solicitar el cobro, deberán indicar como mínimo en la solicitud los datos siguientes:

   I. Nombre completo del infractor;

   II. Domicilio del infractor;

   III. Autoridad sancionadora;

   IV. Fundamento legal aplicable a la sanción económica o multa impuesta;

   V. Monto de la sanción económica o multa impuesta;

   VI. Motivo de la sanción;

   VII. Número de expediente del cual se origina la sanción económica o multa impuesta;

   VIII. Fecha de la determinación o acuerdo con resolución del cual se origina la sanción económica o multa impuesta; y,

   IX. Fecha de notificación al infractor de la sanción económica o multa impuesta.

   En caso de que la autoridad solicitante omita el señalamiento de los datos requeridos para el inicio del procedimiento administrativo de ejecución, se requerirá a ésta los datos para que, en el plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha de su solicitud, sean enviados; si transcurrido dicho plazo no son proporcionados, la autoridad exactora emitirá un acuerdo de certificación y se procederá a la devolución de los documentos dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, haciéndolo del conocimiento al superior jerárquico de la autoridad solicitante. La autoridad solicitante podrá presentar de nueva cuenta la solicitud para reiniciar el cobro coactivo de la sanción económica o la multa impuesta.

   La autoridad solicitante deberá anexar copia certificada de la determinación, acuerdo o resolución por la cual se impone la sanción económica o multa al infractor, así como de la notificación de la misma al infractor”. [↑](#footnote-ref-8)
9. **Ley que Regula el Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Morelos**

   **“Artículo 6.** El Fondo Auxiliar se integra con:

   A) Recursos propios constituidos por:

   (…)

   III. Las multas que por cualquier causa impongan el Tribunal Superior de Justicia, sus salas, la Junta, la Visitaduría General y los jueces.

   (…)

   B) Recursos ajenos constituidos por depósitos en efectivo o en valores, que por cualquier causa se realicen o se hayan realizado ante los Tribunales Judiciales del fuero común del Estado”. [↑](#footnote-ref-9)