



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 26/2016

FORMA A-54

ACTOR: DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO

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 veintidós de febrero de dos mil dieciséis, se da cuenta al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, instructor en el presente asunto, con lo siguiente:

Constancia:	Número de Registro
Expediente de la controversia constitucional al rubro indicada, promovida por Miguel Nava Alvarado, Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.	12565

Demanda de controversia constitucional y sus anexos, recibidos el quince de febrero del año en curso en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, turnada conforme al auto de radicación de dieciséis siguiente. Conste.

Ciudad de México, a veintidós de febrero de dos mil dieciséis.

Visto el escrito de demanda y anexos del Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, se acuerda lo siguiente.

El accionante promueve controversia constitucional contra los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los Secretarios de Gobierno y de Planeación y Finanzas, todos de la referida entidad federativa, en la que impugna el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro para el Ejercicio Fiscal 2016, con motivo de su primer acto de aplicación, en los términos siguientes.

IV. NORMA GENERAL Y ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.

De la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro: La discusión, votación y aprobación del 'DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016', publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro 'La Sombra de Arteaga', el 17 de diciembre de 2015, en específico el artículo IV, en la porción normativa relativa al presupuesto asignado y fraccionado a esta Defensoría, por lo que hace a la cantidad aprobada la cual es menor a la del año 2015 y el rubro correspondiente a Jubilaciones y pensiones

Artículo 11. (...)

ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS (...)

Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro	29,743,980
a) Gasto de operación	27,650,921
b) Jubilaciones y pensiones	2,093,059

Del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro:

Por conducto del Gobernador del Estado, la iniciativa, sanción y promulgación del 'DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016', publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro 'La Sombra de Arteaga', el 17 de diciembre de 2015, en específico el artículo 11, en la porción normativa relativa al presupuesto asignado a esta

Defensoría.

Por conducto del Secretario de Gobierno del Estado de Querétaro, se reclama el refrendo y publicación del '*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*', en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro '*La Sombra de Arteaga*', el 17 de diciembre de 2015.

Por conducto del Secretario de Planeación y Finanzas reclamo el refrendo del '*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*', publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro '*La Sombra de Arteaga*', el 17 de diciembre de 2015.

Adicionalmente, también demandó del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, por conducto del Secretario de Planeación y Finanzas:

El oficio SPF/0063/2015, de 31 de diciembre de 2015, documental **que constituye el primer acto de aplicación** del '*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*', mismo que fue notificado a esta Defensoría el 4 de enero de 2016, a través del cual el Secretario de Planeación y Finanzas informa a esta Defensoría la calendarización definida en forma 'unilateral' por dicho funcionario, de los recursos aprobados en el referido presupuesto.

La ejecución del Decreto antes mencionado en la cantidad de \$29,743,980.00 y que se materializa en el oficio SPF/0063/2015.

La aplicación de \$2,093,059.00 del presupuesto autorizado a esta Defensoría, para cubrir '*Jubilaciones y pensiones*' de ex trabajadores contratados y pagados por el Gobierno del Estado que se desempeñaban en esta Institución a mi cargo.

VIII. ANTECEDENTES DE LA NORMA Y DEL ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.

(...)

B. Antecedentes del oficio SPF/0063/2015, de 31 de diciembre de 2015, documental que constituye el primer acto de aplicación del '*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*'.

1. El artículo 55, párrafos primero y tercero, de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, establecen (sic) que la administración de los recursos previstos en el Presupuesto de Egresos del Estado corresponde a la Secretaría de Planeación y Finanzas, quien deberá liberar dichos recursos a los sujetos de la Ley, de conformidad con lo establecido en el referido documento, en esa Ley y en las demás disposiciones aplicables. Atendiendo a su autonomía presupuestal, en el caso de los Organismos Constitucionales Autónomos, los recursos correspondientes se entregarán por conducto de sus respectivas unidades de administración, en los plazos que para tal efecto 'se acuerden'.

2. El artículo 56 de la misma Ley, establece que el titular de la referida Secretaría podrá diferir y determinar el orden a que se sujetará la ministración de transferencias que se otorguen, a fin de asegurar la disponibilidad de recursos, **precepto que desde este momento solicito su inaplicación en virtud de que vulnera los artículos 1, 14, 16 y 102, Apartado B, de la Constitución Federal**, toda vez que la facultad otorgada al Secretario, debe entenderse respecto de los órganos que integran la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de la Entidad Federativa y no respecto de los Organismos Constitucionales Autónomos.

3. Con fundamento en los artículos 55, párrafos primero y tercero, y 56 de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, el Secretario de Planeación y Finanzas, mediante oficio SPF/0063/2015, informó la calendarización de los recursos aprobados en el Presupuesto



para el ejercicio 2016, entregas que fueron programadas en forma 'unilateral' por dicho funcionario y no por acuerdo con este Organismo Constitucional Autónomo como lo indica el artículo 55, tercer párrafo, de la Ley indicada (...)."

Con base en lo expresado en la demanda, se admite a trámite la presente controversia constitucional, por los siguientes razonamientos.

La fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre los poderes, entes u órganos de gobierno que se enlistan a continuación:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un Municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquí y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un Municipio;
- g) Dos Municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, 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;
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- 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.

No obstante, ha sido criterio¹ de este Alto Tribunal que dicho catálogo

¹Conforme a lo dispuesto en la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA

es de carácter enunciativo y no limitativo, y que no debe interpretarse en sentido literal, sino de forma sistemática y funcional, y en armonía con las normas que disponen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos, favoreciendo otras hipótesis de procedencia, que aunque no estén previstas expresamente en su texto, sean acordes con la finalidad del medio de control constitucional señalado que es precisamente salvaguardar las competencias de los entes, poderes y órganos cuya existencia prevé la Constitución Federal.

En relación con lo anterior, el artículo 102, apartado B², de la Constitución Federal, dispone que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, y las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

En congruencia con lo anterior, el artículo 33, apartado A³, de la Constitución Política del Estado de Querétaro dispone que la Defensoría de

FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVÉ LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVA", con los siguientes datos de identificación: tesis P./J.21/2007, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, correspondiente al mes de diciembre de dos mil siete, página mil ciento una, con número de registro 170808.

²Artículo 102. (...)

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. (...).

³Artículo 33. El funcionamiento de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y la Comisión Estatal de Información Gubernamental, se sujetará a lo siguiente:

Apartado A

La Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, es un organismo público, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, mediante el que el Estado garantizará el respeto a los derechos humanos; promoverá su defensa y proveerá las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos.

El Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, durará en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por un periodo igual y sólo podrá ser removido por las causas graves que la ley señale y con la misma votación requerida para su nombramiento. (...).



los Derechos Humanos de Querétaro, es un organismo público, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, mediante el que el Estado garantizará el respeto a los derechos humanos; promoverá su defensa y proveerá las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos.

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

Así, en el contexto referido es dable considerar que el promovente del presente medio de control constitucional es un organismo que tiene su origen en un mandato establecido en la propia Ley Fundamental, y por virtud del cual la Constitución del Estado de Querétaro previó su creación dotándolo de autonomía.

Cabe señalar que es justamente la propia Constitución Federal, la que mandata expresamente que las Constituciones locales garanticen la autonomía de este tipo de organismos encargados de la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Así entonces, retomando el criterio aludido del Tribunal Pleno, lo conducente es admitir a trámite el escrito inicial respecto del cual se provee, con reserva de los motivos de improcedencia que puedan advertirse al momento de dictar sentencia, y con apoyo en los artículos 14, 11, párrafos primero y segundo⁵, 26⁶, 31⁷, 32, párrafo primero⁸, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los

⁴ 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.

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. (...).

Estados Unidos Mexicanos, y 305⁹ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1 de la citada ley. se tiene por presentado al promovente con la personalidad que ostenta¹⁰ designando los estrados de este Alto Tribunal para oír y recibir notificaciones; como delegados a las personas que menciona; además, por ofrecidas como pruebas las documentales que acompaña, las cuales se relacionarán en la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

En cuanto a la solicitud de copias de la opinión que rinda la Procuraduría General de la República, de los alegatos que en su oportunidad rindan las partes, así como del acta de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos que en su momento se celebre en la tramitación del presente medio de control de constitucionalidad, una vez que obren en autos las constancias respectivas, se acordará lo que en derecho proceda.

Por otra parte, con fundamento en el artículo 10, fracción II¹¹, de la invocada ley reglamentaria, **se tienen como demandados** en este procedimiento constitucional **a los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como a los Secretarios de Gobierno y de Planeación y Finanzas**, todos del Estado de Querétaro, las dos últimas autoridades en cuanto al refrendo del Decreto de Presupuesto de Egresos impugnado, sin perjuicio de lo que pueda decidirse en definitiva al dictarse sentencia respecto de la legitimación pasiva de las mencionadas autoridades.

Consecuentemente, emplácese a las autoridades demandadas con copia simple de la demanda y sus anexos, para que presenten su contestación **dentro del plazo de treinta días hábiles** contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación de este proveído y, al hacerlo, **señalen domicilio** para oír y recibir notificaciones **en esta ciudad**,

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 De conformidad con las documentales que al efecto exhibe y en términos del artículo 28, fracción I, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, que establece lo siguiente:

Artículo 28. El Presidente de la Defensoría tendrá las siguientes facultades:

I. Ejercer la representación legal de la Defensoría; (...).

¹¹ **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; (...).



apercibidos que, de lo contrario, las subsecuentes se les harán por lista, hasta en tanto cumplan con lo indicado.

Lo anterior, con base en el artículo 26, párrafo primero¹², de la ley reglamentaria de la materia y con apoyo en la tesis aislada de rubro "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS PARTES ESTÁN OBLIGADAS A

SEÑALAR DOMICILIO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES EN EL LUGAR EN QUE TIENE SU SEDE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (APLICACIÓN SUPLETORIA DEL ARTÍCULO 305 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES A LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA)"¹³.

Además, a efecto de integrar debidamente este expediente, se requiere al Poder Legislativo demandado para que, al dar contestación al escrito inicial, envíe a este Alto Tribunal copia certificada de los antecedentes legislativos del Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro para el Ejercicio Fiscal 2016, así como del artículo 56 de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado, impugnados, y al Poder Ejecutivo estatal para que haga llegar los ejemplares del Periódico Oficial del Gobierno de Querétaro que contengan las publicaciones del Decreto y norma combatidos; exhiba copias certificadas de las documentales relacionadas con el oficio SPF/0063/205, así como del expediente del proyecto del citado Presupuesto de Egresos que elaboró y entregó al Congreso de la entidad para su discusión y aprobación correspondientes, en términos del requerimiento que previamente hizo la parte actora a la Secretaría de Planeación y Finanzas de Querétaro, y se apercibe a ambas autoridades que de no cumplir con lo anterior, se les aplicará una multa.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 35¹⁴ de la mencionada ley y 59, fracción I¹⁵, del invocado Código Federal, así como en la tesis de rubro

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

¹²Artículo 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. (...).

¹³Tesis IX/2000, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, correspondiente al mes de marzo de dos mil, página setecientas noventa y seis, con número de registro 192286.

¹⁴Artículo 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.

¹⁵Artículo 59. Los tribunales, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear, a discreción, los siguientes medios de apremio:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETAR PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER”¹⁶.

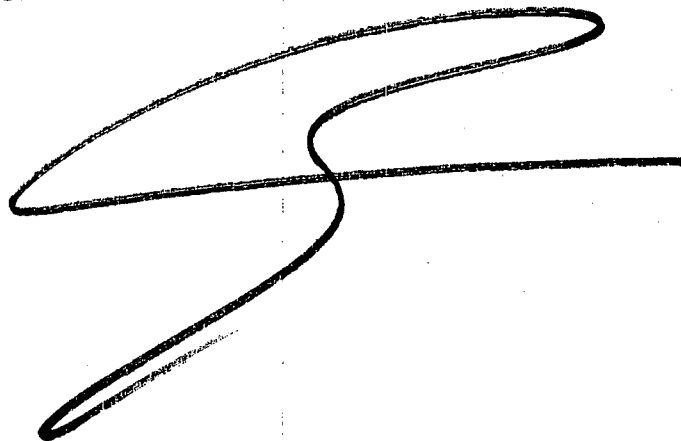
En otro orden de ideas, con fundamento en los artículos 10, fracción IV¹⁷, y 26 de la ley reglamentaria de la materia, **dese vista a la Procuradora General de la República** para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley, manifieste lo que a su representación corresponda.

En cuanto a la **solicitud de suspensión, fórmese el cuaderno incidental respectivo** con copia certificada del escrito de demanda y sus anexos.

Finalmente, con apoyo en el artículo 287¹⁸ del Código Federal de Procedimientos Civiles, hágase la certificación de los días en que transcurre el plazo otorgado a las autoridades mencionadas en este proveído.

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, 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.



Esta hoja corresponde al proveído de veintidós de febrero de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, en la controversia constitucional **26/2016**, promovida por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro. Conste.

 3

I. Multa hasta por la cantidad de ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. (...).

¹⁶ Tesis **CX/95**, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, correspondiente al mes de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, página ochenta y cinco, con número de registro 200268.

¹⁷ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: (...)

IV. El Procurador General de la República.

¹⁸ **Artículo 287.** En los autos se asentará razón del día en que comienza a correr un término y del en que deba concluir. La constancia deberá asentarse precisamente el día en que surta sus efectos la notificación de la resolución en que se conceda o mande abrir el término. Lo mismo se hará en el caso del artículo anterior.

La falta de la razón no surte más efectos que los de la responsabilidad del omiso.