

DOF: 08/03/2022

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 11/2021, así como el Voto Particular y Concurrente del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.**

**Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2021  
PROMOVENTE: COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE DURANGO**

**PONENTE:  
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**SECRETARIAS:  
GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ  
y EDITH GUADALUPE ESQUIVEL ADAME**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.

**VISTOS** para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro, y

**RESULTANDO:**

1. **PRIMERO. Demanda.** Mediante escrito presentado en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de enero de dos mil veintiuno, Marco Antonio Güereca Díaz, en su carácter de Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Poder Legislativo y del Gobernador de ese Estado, por la emisión del "Decreto 486 que contiene la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejercicio fiscal 2021", así como del "Decreto 487 que expide la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejercicio fiscal 2021", publicados en el Periódico Oficial de esa Entidad Federativa de veintisiete de diciembre de dos mil veinte.
2. **SEGUNDO. Artículos constitucionales que se estiman vulnerados.** En la demanda el promovente de la acción expresó que las normas impugnadas son violatorias de los artículos 1, 16, 102, apartado B y 116, inciso II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. **TERCERO. Conceptos de invalidez.** La Comisión accionante expuso como conceptos de invalidez lo que a continuación se resume:
4. **A. El Poder Ejecutivo carece de facultades para modificar la propuesta de presupuesto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango.** El presupuesto reclamado es inconstitucional porque el Poder Ejecutivo de la Entidad, sin contar con facultades para ello, modificó la propuesta de presupuesto que presentó la accionante, la que le permite elaborar el artículo 22, fracción XXI de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango; esto es, en su anteproyecto solicitó la cantidad de \$35,000,000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional), y el Ejecutivo le restó la cifra de \$12,427,813.00 (doce millones cuatrocientos veintisiete mil ochocientos trece pesos 00/100 moneda nacional), por lo que envió una propuesta de \$22,572,187.00 (veintidós millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), lo cual resulta violatorio de la garantía de autonomía presupuestaria con que cuenta el órgano constitucional autónomo y del principio de legalidad, dado que el Ejecutivo Estatal solamente está autorizado para agregarlo al anteproyecto general del presupuesto de egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2021 y entregarlo al Congreso para su discusión y aprobación, pero no tiene facultades para modificar la propuesta elaborada por el órgano constitucional autónomo.
5. Dicha disminución no solamente afecta la autonomía del órgano constitucional, sino que pone en riesgo la protección de los grupos en situación de vulnerabilidad, ya que con la crisis generada por la pandemia han aumentado las violaciones a derechos humanos cometidas contra los ciudadanos del Estado de Durango; por tanto, la afectación al presupuesto de la Comisión pone en peligro sus facultades de protección de derechos fundamentales; en otras palabras, el presupuesto asignado obstaculiza el cumplimiento de las funciones que está obligada a realizar en términos del artículo 102 en relación con el diverso 1 de la Constitución Federal.
6. En los conceptos de invalidez cita como apoyo de sus argumentos, entre otras, la jurisprudencia P./J. 69/2006, de rubro:
 

**"PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU TITULAR CARECE DE FACULTADES PARA MODIFICAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE ESA ENTIDAD".**
7. **B. Violación al procedimiento legislativo.** El procedimiento legislativo que culminó con los ordenamientos reclamados viola el principio de seguridad jurídica que protege el artículo 16 de la Constitución General porque el Congreso local omitió el examen y discusión de la iniciativa que contiene el proyecto presupuesto de egresos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango que, como requisito formal de validez, exige el artículo 130, fracción II, de la Constitución del Estado de Durango en relación con el diverso 22, fracción XXI, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango. Además, no dio cumplimiento a lo previsto en el artículo 132 de esa Constitución local, que establece que a solicitud del Congreso los titulares de los organismos autónomos deben concurrir a responder las preguntas relacionadas con los asuntos de sus respectivos ramos que se encuentren en discusión dentro de un proceso legislativo; esto es, el presupuesto de egresos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango se aprobó sin que fuera citada a responder las preguntas sobre éste.

8. Agrega que, si bien en la acción de inconstitucionalidad no se pueden reclamar omisiones legislativas, la improcedencia solamente aplica respecto de omisiones absolutas, empero, lo planteado es una violación al procedimiento legislativo porque el Congreso omitió discutir y analizar el anteproyecto de presupuesto elaborado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango; por ende, el procedimiento en cuestión viola el principio de seguridad jurídica que protege el artículo 16 constitucional.
9. **C. Violación al principio de autonomía presupuestaria.** El presupuesto combatido en el que se autorizó para la Comisión actora la cantidad de \$17,572,187.00 (diecisiete millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional) no respeta los principios de legalidad y seguridad jurídica ni los artículos 116, fracción II, párrafo cuarto de la Constitución Federal; 82, fracción I, inciso a) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango; y 3, 7, 64, 72, 82, fracción VI, 93, fracción I, 122, fracción II, 183, 187 y 189, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango porque la modificación y reasignación del presupuesto se realizó sin que el legislador tuviera facultades para ello, dado que a partir de la reforma a la Constitución Local publicada el veintinueve de agosto de dos mil trece se eliminó la facultad del Congreso de modificar el presupuesto de egresos; esto es, el anterior artículo 55, fracción III, enumeraba las facultades del órgano legislativo y establecía como una de ellas la modificación del presupuesto de egresos, pero en la Constitución vigente el numeral 82, fracción I, inciso a), que regula éstas, únicamente señala que aprobará el presupuesto, pero ya no prevé la posibilidad de modificar.
10. En ese sentido, la suma autorizada de \$17,572,187.00 (diecisiete millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional) es menor a lo solicitado por la Comisión actora, lo que viola los principios de autonomía y de progresividad, dado que la accionante es un organismo constitucional autónomo que tiene a su cargo la tarea de defender a los ciudadanos del Estado de Durango ante las violaciones de derechos humanos cometidas en su perjuicio, así como emitir las recomendaciones correspondientes; por tanto, para poder llevar a cabo esa labor se le atribuyó autonomía de gestión presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.
11. En efecto, en ejercicio a su autonomía e independencia la Comisión elabora su proyecto de presupuesto de egresos y fija las remuneraciones de sus servidores públicos, lo cual debe ser aprobado por el Congreso Local con fundamento en los numerales 130, fracción II, de la Constitución Local y 22, fracción XXI, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; o sea, propuso en su proyecto de presupuesto la suma de \$35,000,000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional), pero esa cifra se redujo en dos momentos sin motivación ni fundamentación, ya que el Ejecutivo le restó \$12,427,813.00 (doce millones cuatrocientos veintisiete mil ochocientos trece pesos 00/100 moneda nacional), por lo que dejó la cifra en \$22,572,187.00 (veintidós millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), pero después el Poder Legislativo disminuyó \$5,000,000.00 (cinco millones 00/100 moneda nacional), quedando el presupuesto en \$17,572,187.00 (diecisiete millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional).
12. **D. Violación al principio de irreductibilidad presupuestaria.** La reducción del 49% (cuarenta y nueve por ciento) del presupuesto solicitado es una intromisión a la competencia constitucional y a la autonomía presupuestal de la Comisión actora y una violación al principio de irreductibilidad presupuestaria que le es propia, el cual ha sido definido por la Suprema Corte en la jurisprudencia P./J. 70/2006, de rubro: "**TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU PRESUPUESTO DE EGRESOS ESTÁ PROTEGIDO POR LA GARANTÍA DE IRREDUCTIBILIDAD, POR LO QUE NO PUEDE, VÁLIDAMENTE, FIJARSE UNO CON MONTO INFERIOR AL APROBADO PARA EL EJERCICIO ORDINARIO ANUAL ANTERIOR**"(1).
13. Esto es, el presupuesto que la Comisión solicita no debe sujetarse a la discrecionalidad de otras autoridades; sin que ello signifique que se ignore la situación de crisis que a nivel mundial se ha presentado por la pandemia, pero precisamente por ello han aumentado las violaciones a los derechos humanos, por lo cual resulta grave que se debilite a la Comisión encargada de su protección; consecuentemente, la autoridad debe respetar la autonomía presupuestal de la Comisión ya que la insuficiencia afecta sus funciones.
14. Además, se está ante un presupuesto inconstitucional que para su emisión sólo se fundamentó en el artículo 189 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango.
15. **CUARTO. Registro del expediente y turno de la demanda.** Por acuerdo de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad con el número 11/2021; y, por razón de turno, correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del proceso y la formulación del proyecto de resolución respectivo.
16. **QUINTO. Admisión de la demanda.** El Ministro instructor dictó acuerdo el veintiocho de enero siguiente, en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, por lo que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Durango para que rindieran sus respectivos informes; solicitó al Congreso local enviara con el informe copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas cuya constitucionalidad se reclama, y al Poder Ejecutivo Estatal para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial que las contiene. De igual forma, dio vista a la Fiscalía General de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en caso de así considerarlo, manifestara lo que a su esfera competencial convenga.
17. **SEXTO. Acuerdos que tienen por rendidos los informes requeridos a las autoridades demandadas.** Según proveídos de trece de marzo y trece de abril, ambos de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes del Congreso y del Poder Ejecutivo del Estado de Durango y como exhibidas las documentales que acompañaron; ordenó dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con copias de los informes, así como correr traslado con dichas documentales a las partes.
- Dichos informes se tienen a la vista para la resolución de este asunto.
18. **SÉPTIMO. Pedimento de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento, tampoco expresó manifestación alguna.

19. **OCTAVO. Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

**CONSIDERANDO:**

20. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación(2), toda vez que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango plantea la posible contradicción del "Decreto 486 que contiene la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejercicio fiscal 2021", así como del "Decreto 487 que expide la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejercicio fiscal 2021", frente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
21. **SEGUNDO. Oportunidad en la presentación de la demanda.** A continuación se explica que la demanda fue presentada dentro del plazo legal.
22. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(3) dispone que el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales, cuyo cómputo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó el ordenamiento impugnado; y si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
23. Ahora bien, las normas generales combatidas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Durango de veintisiete de diciembre de dos mil veinte, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad corrió del veintiocho de diciembre de dos mil veinte al veintiséis de enero de dos mil veintiuno.
24. Luego, si el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad se presentó en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de enero de dos mil veintiuno, es claro que su presentación resultó oportuna.
25. **TERCERO. Legitimación de la parte promovente.** Acto continuo se procede a analizar la legitimación de quien promovió la demanda de acción de inconstitucionalidad.
26. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(4) prevé que la acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por las legislaturas.
27. En el caso, la demanda fue promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango quien, de conformidad con la porción constitucional precitada, cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional.
28. Además, la acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Marco Antonio Güereca Díaz, en su carácter de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango, personalidad que acreditó con copia certificada del nombramiento aprobado por la LXVII Legislatura de esa Entidad en sesión de treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete.
29. Asimismo, dicho funcionario cuenta con facultades para representar a ese organismo, en términos del artículo 22, fracciones I y IX, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango(5); por tanto, tiene legitimación para ser parte en este medio de control constitucional.
30. En consecuencia, ha quedado demostrado que quien promueve la presente acción de inconstitucionalidad está legitimado para demandar la invalidez de las normas impugnadas.
31. **CUARTO. Causales de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente y se examinan a continuación.
32. Las autoridades demandadas hicieron valer la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción III, en relación con el diverso 65 de la Ley Reglamentaria, ya que estiman que el presupuesto de egresos impugnado no tiene el carácter de norma general y, por ende, no es susceptible de combatirse en acción de inconstitucionalidad.
33. Así, el Congreso del Estado de Durango señaló que la aprobación del presupuesto de egresos es un acto formalmente legislativo por emanar del Congreso Estatal, pero materialmente administrativo atendiendo a su naturaleza intrínseca, ya que éste determina la aplicación de una regla general a un caso especial; por tanto, la Comisión accionante debió promover controversia constitucional y no este medio de control constitucional, según la jurisprudencia P./J. 24/99 de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL"**(6).
34. Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Durango aduce que el presupuesto de egresos no es una norma que trascienda a la esfera jurídica de los gobernados porque se trata de una disposición orientada al gasto público estatal, y es aplicable únicamente al interior de los organismos públicos; es decir, no tiene el carácter de norma general, abstracta e impersonal, requisitos que son indispensables para la procedencia de la acción.
35. La causa de improcedencia es infundada, dado que el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 12/2018(7) y 31/2019(8) determinó que sí es posible impugnar el presupuesto de egresos en una acción de inconstitucionalidad ya que éste tiene el carácter de norma general.
36. En efecto, en dichos precedentes se estableció que el presupuesto de egresos constituye un acto legislativo que prevé y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo de tiempo determinado.

37. En el segundo de los precedentes, el Tribunal Pleno expuso la evolución del criterio que ahora prevalece, invocando tanto los precedentes como las tesis que de ellos derivaron para concluir que se está ante una nueva reflexión por la cual el presupuesto de egresos hoy en día se considera norma general y, por tanto, es combatible a través de acción de inconstitucionalidad.

38. Para esto también examinó el presupuesto de egresos cuestionado en ese precedente, enfatizando lo siguiente:

"(...).

**En consecuencia, es evidente que esta Suprema Corte ya ha interpretado el artículo 105, fracción II, constitucional, estableciendo que la acción de inconstitucionalidad sólo procede en contra de normas formalmente legislativas y que cumplan a su vez los requisitos materiales de lo que se ha conceptualizado como normas generales, con las excepciones y aclaraciones previamente explicadas.**

**De acuerdo con lo expuesto esta Suprema Corte determina que la causal de improcedencia hecha valer es infundada, en virtud de que los Decretos en cuestión constituyen normas generales, por tanto, la acción de inconstitucionalidad es procedente en contra de los Decretos número LXVII/APPEE/0260/2018 I.P.O. mediante el cual se expide el Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2019; y el número LXVI/AUOBF/0227/2018 I.P.O., por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda a que celebre los actos que requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública.**

**En efecto, por lo que hace a (sic) presupuesto de egresos es necesario indicar que éste se entiende como el acto legislativo que prevé y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo de tiempo determinado.**

(...).

**En ese contexto, como ya se anunció, el Decreto número LXVI/APPEE/0260/2018 I.P.O. mediante el cual se expide el Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2019, es un acto que tiene la calidad de norma general, en virtud de que sus artículos tienen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, lo que se explica en principio, porque existe una interdependencia entre la recaudación, esto es, la Ley de Ingresos y la aplicación de éstos, la cual se lleva a cabo conforme a las hipótesis que contiene el propio Presupuesto, entre otros, las distintas definiciones que plasma para su instrumentación en su artículo segundo; aunado a los alcances fijados respecto de cada uno de sus rubros, cuya redacción evidencia que se está ante supuestos que explican la forma en la que deben actuar las autoridades a quienes corresponde ejecutar el gasto.**

(...).

**La enumeración que antecede es solamente un ejemplo de los distintos artículos que demuestran la naturaleza de norma general que se atribuye al Presupuesto de Egresos; por ende, contrariamente a lo que aducen las autoridades demandadas, la acción de inconstitucionalidad sí es procedente en contra de decretos de esa naturaleza, pues sin tener la denominación de una ley, se trata de un acto emitido por autoridad legislativa y sus disposiciones, por su alcance, tienen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, pues examinadas en forma integral, son**

**lineamientos para el correcto y ordenado gasto público.**

**Lo antedicho llevado al caso, conduce a desestimar la causal de improcedencia que se hizo valer en contra del Presupuesto combatido y examinar los conceptos de invalidez que se hicieron valer en su contra.**

**Cabe precisar que este criterio ya fue sustentado por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 12/2018, bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.**

(...)"

39. Consecuentemente, la acción de inconstitucionalidad sí es procedente contra disposiciones de esa naturaleza, pues se trata de un acto emitido por autoridad legislativa y tiene las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, pues examinado en forma integral, contiene lineamientos para el correcto y ordenado gasto público.

40. Según lo expuesto, la tesis a la que alude el Congreso del Estado de Durango se entiende superada con lo resuelto por este Pleno en las acciones de inconstitucionalidad mencionadas.

41. Asimismo, el Poder Ejecutivo expresó que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque en los conceptos de invalidez la Comisión actora sólo hace valer argumentos en torno a la invasión de su esfera competencial por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Durango, por las modificaciones a su proyecto de presupuesto de egresos; por tanto, lo que debió promover es controversia constitucional, cuyo objetivo es precisamente proteger la esfera competencial de los órganos del Estado.

42. La causal en cuestión es infundada, ya que es criterio de este Tribunal Pleno que este medio de control constitucional es procedente a pesar de que los argumentos planteados correspondan a la defensa de la autonomía presupuestal de la Comisión actora.

43. En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 116/2020(9), este Alto Tribunal desestimó esa causal de improcedencia apuntando que: *"...De igual forma no asiste la razón a las autoridades cuando aducen que el problema sobre la supuesta invasión de competencias sólo puede analizarse en controversia constitucional. Esto es, sí es posible analizar el concepto de invalidez respectivo porque en todo caso constituye una violación indirecta a los principios de*

*legalidad y seguridad jurídica, derechos fundamentales por excelencia; aunado a que con fundamento en el artículo 102, Apartado B de la Constitución Federal, los organismos protectores de derechos fundamentales están creados precisamente para vigilar el respeto de éstos, de ahí que el examen de argumentos como el indicado, tiende a proteger a esos órganos autónomos, con el consecuente beneficio para los gobernados que se entienden interesados en que se respeten aquellas garantías institucionales que a su vez protegen su carácter de órgano autónomo".*

44. Así las cosas, cuando un órgano protector de derechos humanos impugna el presupuesto que le fue asignado, esto se traduce en una intromisión a su autonomía y, de vulnerarse ésta, se estaría afectando de manera indirecta su función constitucional y, desde luego, a los gobernados que acuden a esos órganos en defensa de los derechos fundamentales que les son propios.
45. Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta de oficio, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.
46. **QUINTO. Precisión de la litis.** En la demanda la accionante señaló como normas generales cuya invalidez reclama las siguientes:
47. a) "El Decreto 486 que contiene la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el ejercicio fiscal 2021"; y
48. b) "El Decreto 487 que expide la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejercicio fiscal 2021".
49. Ahora, si bien se señalan como impugnadas tanto la Ley de Ingresos como la Ley de Egresos, su lógica obedece a que pertenecen a un paquete económico que atiende al gasto público del ejercicio fiscal aprobado, es decir, se establecen los montos que ingresarán al presupuesto del Estado y cómo es que se erogarán por los entes públicos; empero, de la lectura de los conceptos de invalidez se

desprende que los argumentos se dirigen solamente a controvertir la constitucionalidad de la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el ejercicio fiscal 2021, en específico, el presupuesto asignado a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango; en consecuencia, se tiene como norma general impugnada ese presupuesto, pero no la Ley de Ingresos.

50. También es importante mencionar que en los conceptos de invalidez la Comisión accionante señaló que el artículo 189, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango es contrario a lo previsto en el diverso 116, fracción II, párrafo cuarto de la Constitución Federal, que otorga a las legislaturas de los Estados la facultad de aprobar el presupuesto anual; sin embargo, mediante auto de tres de marzo de dos mil veintiuno el Ministro Instructor señaló que no ha lugar a dar trámite a la impugnación de ese precepto, dado que se publicó en el Periódico Oficial del Estado el quince de junio de dos mil diecisiete, por tanto, transcurrió en exceso el plazo de treinta días a que se refiere el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria.
51. En ese contexto, será motivo de estudio exclusivamente el Decreto 487 que expide la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el ejercicio fiscal 2021, en el rubro relativo al presupuesto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango.
52. **SEXO. Estudio de los conceptos de invalidez.** En el primer concepto de invalidez la Comisión aduce que es inconstitucional el presupuesto reclamado porque el Poder Ejecutivo de la Entidad, sin contar con facultades para ello, modificó la propuesta de presupuesto que presentó como órgano constitucional autónomo, esto es, la que le permite elaborar el artículo 22, fracción XXI, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango. Así, en su anteproyecto solicitó la cantidad de \$35,000,000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional) y el Ejecutivo le restó la cifra de \$12,427,813.00 (doce millones cuatrocientos veintisiete mil ochocientos trece pesos 00/100 moneda nacional), por lo que envió al Congreso local una propuesta de \$22,572,187.00 (veintidós millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), lo que resulta violatorio del principio de autonomía presupuestaria con que cuenta el órgano constitucional autónomo y del principio de legalidad, dado que el Ejecutivo Estatal solamente está autorizado para agregarlo al anteproyecto general del presupuesto de egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2021 y entregarlo al Poder Legislativo para su discusión y aprobación, pero no tiene facultades para cambiar la propuesta elaborada por el órgano promovente de la acción.
53. Dicha disminución no solamente afecta la autonomía del órgano constitucional, sino que pone en riesgo la protección de los grupos en situación de vulnerabilidad, ya que con la crisis generada por la pandemia han aumentado las violaciones a derechos humanos cometidas contra los ciudadanos del Estado de Durango; por tanto, el monto del presupuesto pone en peligro sus facultades de protección de derechos fundamentales; en otras palabras, el presupuesto asignado obstaculiza el cumplimiento de las funciones que está obligada a realizar en términos del artículo 102 en relación con el diverso 1 de la Constitución Federal; lo que apoya en la jurisprudencia P./J. 69/2006, de rubro: "**PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU TITULAR CARECE DE FACULTADES PARA MODIFICAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE ESA ENTIDAD**".
54. Al respecto, el artículo 102, inciso B, párrafos primero y quinto, de la Constitución General de la República prevé 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; y que las Constituciones de los Estados establecerán y garantizarán la autonomía de esos organismos(10).
55. A su vez, el párrafo quinto de la fracción II del diverso 116(11) constitucional indica que los organismos con autonomía reconocida en las Constituciones locales deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuesto los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos y que estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados establezcan las disposiciones constitucionales y legales.
56. Por su parte, el artículo 130, párrafos primero, segundo y fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango(12) ordena que los órganos constitucionales autónomos tendrán personalidad jurídica y

patrimonio propios, gozarán de autonomía técnica, operativa, presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones; y que dentro de sus facultades está la de proponer el proyecto de presupuesto, el cual deberá incluir los tabuladores desglosados de las

remuneraciones de sus servidores públicos, para que se integre en el presupuesto de egresos del Estado.

57. Relacionado con esa Constitución, la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango indica en su artículo 8 que la Comisión tendrá el presupuesto que anualmente se establezca en la ley de egresos correspondiente, para lo cual, el Congreso del Estado considerará en su presupuesto de egresos las partidas suficientes para que cumpla con sus fines; así como que ejercerá libremente su presupuesto, ajustando el manejo de los recursos públicos a los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, para cumplir los objetivos a los que estén destinados, con observancia de las disposiciones legales aplicables en la materia, e informará al Congreso del Estado y a la Entidad de Auditoría Superior, sobre su ejercicio presupuestal, en la forma y plazos que determinen las leyes(13).
58. Del mismo ordenamiento, el artículo 22, fracción XXI(14), señala que el Presidente de la Comisión tiene, entre otras facultades, la de elaborar anualmente el anteproyecto de presupuesto de egresos, remitiendo un tanto a la Secretaría de Finanzas y de Administración para su integración al presupuesto del Gobierno del Estado para el trámite de aprobación respectivo y otro tanto al Congreso del Estado, según lo ordenado en la legislación local aplicable, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que para tal efecto emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; así como deberá ser congruente con el plan estatal de desarrollo y los programas derivados de los mismos, e incluirá cuando menos lo fijado en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Durango. Y en su último párrafo prevé que el anteproyecto deberá de contribuir a un balance presupuestario sostenible.
59. Por otro lado, en cuanto a las facultades del Gobernador atinentes a su participación en el procedimiento de elaboración y aprobación del presupuesto de egresos, el artículo 98, fracción XXIV(15), de la Constitución del Estado de Durango regula las facultades y obligaciones de éste y, entre ellas, la de presentar al Congreso, a más tardar el treinta de noviembre de cada año, las iniciativas de ley de ingresos y la ley que contiene el presupuesto de egresos, que deberá incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos, que deberán regir durante el año siguiente.
60. Por lo que toca al Congreso de la Entidad, la misma Constitución local prevé en sus artículos 82, fracción I, inciso a), 159 y 160(16), respectivamente, que el Poder Legislativo tiene, entre otras facultades, la de aprobar anualmente a más tardar el quince de diciembre las leyes de ingresos del Estado y de los municipios; así como la ley que contiene el presupuesto de egresos que deberá incluir los tabuladores desglosados de las percepciones de los servidores públicos; que ese presupuesto se determinará con base en resultados y estará sujeto a la evaluación del desempeño de las políticas públicas y a un sistema de contabilidad armonizada y devengada; que los entes públicos adoptarán las normas de contabilidad gubernamental aplicables para el registro, emisión de información financiera y fiscalización de activos, pasivos, ingresos, egresos, deuda y patrimonio, en los términos que dispongan las leyes; y que en el manejo de los recursos públicos, los poderes del Estado, los órganos constitucionales autónomos y los municipios se ajustarán a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad, honradez y responsabilidad social para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.
61. Igualmente es necesario apuntar que de las constancias que integran la acción de inconstitucionalidad se tiene que el veinte de octubre de dos mil veinte la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango presentó el oficio CEDHD/104/20 ante el Secretario de Finanzas y Administración, que contiene el anteproyecto de presupuesto de egresos en el que solicitó la cantidad de \$35,000,000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional) correspondientes al gasto que requiere para hacer frente a sus actividades en el ejercicio 2021.
62. Asimismo, en la iniciativa de decreto que contiene la ley de egresos del Estado de Durango para el ejercicio fiscal 2021, que el Poder Ejecutivo presentó ante el Congreso del Estado, en su anexo II-A, en el rubro correspondiente a la Comisión actora, se incluyó una cifra distinta a la del anteproyecto que ésta presentó, esto es, contiene un importe de \$22,572,187.00 (veintidós millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), según el cuadro que se reproduce a continuación:

<b>ANEXO II-A</b>	
<b>Entidad Federativa: Durango</b>	
<b>Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021</b>	
<b>Clasificación Administrativa-Dependencias y Entidades</b>	<b>Importe</b>
<b>Comisión Estatal de Derechos Humanos</b>	<b>\$22,572,187</b>

63. Finalmente, en el Decreto 487 que expide la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el ejercicio fiscal 2021, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad de veintisiete de diciembre de dos mil veinte, concretamente en el Anexo XXXV, en el rubro de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se lee un presupuesto autorizado de \$17,572,187.00 (diecisiete millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional). A continuación, se reproduce el segmento respectivo de ese Anexo:

**Anexo XXXV**

<b>Entidad Federativa: Durango</b>
<b>Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021</b>
<b>Reasignaciones Clasificación Administrativa Dependencias y Entidades</b>

	Proyecto de Presupuesto	Reducciones	Reasignaciones	Presupuesto Aprobado
<b>Comisión Estatal de Derechos Humanos</b>	<b>22,572,187</b>	<b>5,000,000</b>		<b>17,572,187</b>

64. Precisado lo anterior, debe decirse que el concepto de invalidez es fundado, ya que de las constancias referidas se acredita que, en efecto, el Gobernador del Estado de Durango, sin contar con facultades para ello, modificó el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión actora, quien con base en las facultades que le otorgan los artículos 116, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal, 130 de la Constitución local, así como 8 y 22, fracción XI, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, solicitó como presupuesto la cantidad de \$35,000,000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional); empero, en la iniciativa de ley de egresos que el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la Entidad incluyó una cifra distinta, la de \$22,572,187.00 (veintidós millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional) de donde es evidente que el Poder Ejecutivo llevó a cabo un acto carente de sustento normativo.
65. En efecto, dentro de la normativa que rige el procedimiento para la aprobación de la ley de egresos en el Estado de Durango, se tiene que el Gobernador del Estado tiene como única facultad la de presentar al Congreso de la entidad la iniciativa de esa ley, la cual debe incluir no solamente la propuesta del propio Poder Ejecutivo, sino que tiene la obligación de incorporar aquella que deben elaborar los órganos constitucionales autónomos, como en el caso de la Comisión actora, quien tiene la facultad de elaborar anualmente el anteproyecto de presupuesto de egresos y remitirlo tanto a la Secretaría de Finanzas y de Administración para su integración al presupuesto del Gobierno del Estado, y otro tanto al propio Congreso.
66. Pero de la normativa ya descrita no se desprende atribución alguna del Ejecutivo Estatal para introducir modificaciones a lo que fue la propuesta de la Comisión actora, de ahí que se esté ante un acto carente de fundamento que provocó no sólo violación al principio de legalidad, sino también al de autonomía presupuestal que se reconoce para los órganos constitucionales autónomos.
67. Sobre el particular, es aplicable la jurisprudencia P./J. 20/2007 que a continuación se reproduce:
- "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes**
- dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad"(17).**
68. Esto es, la actuación que se denuncia respecto del Gobernador del Estado es inconstitucional porque sin fundamento alguno modificó el anteproyecto de presupuesto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, cuando este órgano por su naturaleza tiene la facultad de elaborar ese anteproyecto, para que sea éste el que tome en cuenta el Poder Legislativo de la entidad; empero, a pesar de que la intervención del Gobernador se debe limitar a ser el conducto por el cual se haga llegar al Congreso el proyecto de presupuesto, su conducta no se constriñó a eso, sino que alteró el monto solicitado por la Comisión, lo que viola el principio de legalidad porque no existe norma que le permita ejecutar actos como el denunciado.
69. Sobre el particular, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 50/2000, que a continuación se reproduce:
- "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES. Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con**

**claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación".** (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Tomo XI, Abril de 2000, página 813, jurisprudencia P./J. 50/2000, registro digital 192076).

70. El acto inconstitucional del Gobernador del Estado provocó que se violara también el principio de autonomía presupuestal que defiende la Comisión actora, ya que de la lectura al Anexo XXXV se acredita que la cifra en que se basó el Poder Legislativo para la discusión y aprobación de la ley de egresos, en lo que toca al segmento que nos ocupa, fue la que se incluyó en la iniciativa enviada por el Ejecutivo, es decir, la de \$22,572,187.00 (veintidós millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), lo que finalmente impactó en la suma aprobada, que incluyó otra reducción por \$5,000,000.00 (cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional) para quedar en \$17,572,187.00 (diecisiete millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional).
71. Aquí cabe mencionar que no se desconoce que es el Congreso de la entidad quien tiene la facultad exclusiva de aprobar anualmente la ley que contenga el presupuesto de egresos del Estado; es a quien toca llevar a cabo la valoración definitiva de los recursos que quedarán plasmados en el presupuesto que apruebe. Sin embargo, en el caso, la valoración del Poder Legislativo partió de una base errónea porque atendió a la cantidad incluida por el Gobernador y no a aquella que la Comisión propuso en su anteproyecto de presupuesto. De ahí la vulneración al principio de autonomía presupuestal, ya que sin desconocer que el Congreso de la entidad puede introducir reducciones y reasignaciones al anteproyecto de presupuesto, aquí lo que se demuestra es que partió de una cifra que ya reducía lo solicitado, pero también se evidencia que no existe dentro del procedimiento legislativo consideración alguna de por qué se basó en el monto incorporado por el Gobernador y no por el que propuso la Comisión accionante.
72. Cabe hacer notar que en el dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso de Durango, se expusieron diversos razonamientos sobre las cifras aprobadas, y que en buena medida se relacionan con las consecuencias económicas generadas por la pandemia para explicar tanto reducciones como reasignaciones; a pesar de esto, no hay ninguna explicación de por qué se utilizó la cifra que por concepto de presupuesto introdujo el Gobernador para la Comisión actora, cuando lo que tenía que tomar en cuenta el Congreso era el anteproyecto de ésta. Prueba de ello es la lectura de ese dictamen que, a su vez, corresponde a lo explicado en los considerandos de la ley de egresos reclamada, los cuales se reproducen a continuación:

"(...).

**PRIMERO.** La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en su artículo 78, fracción II, y 98 fracciones XXIII y XXIV dispone que corresponde al Poder Ejecutivo la facultad para presentar iniciativas de ley o decreto, así como la obligación de presentar a más tardar el 30 de noviembre de cada año la iniciativa de la ley que contenga el presupuesto de egresos, así como las contribuciones necesarias para cubrirlo. El Presupuesto de Egresos del Estado, será el que se contenga en la Ley de Egresos que anualmente apruebe el Congreso Local y con base en él, se expresarán durante el periodo de un año a partir del 1o. de Enero, las actividades, las obras y los servicios previstos en los programas a cargo de las Entidades que en el propio presupuesto de señalen. La presente iniciativa de Ley de Egresos del Estado, contempla la asignación, ejercicio, control y evaluación del gasto público estatal, así como las normas tendientes a integrar de manera proyectiva, las erogaciones que el Poder Ejecutivo requiere para cumplir con sus obligaciones legales. Para la ejecución del gasto público, las Dependencias y Entidades que conforman la Administración Pública Estatal, deben, en términos legales, realizar sus actividades de acuerdo a lo establecido en los cuatro ejes rectores del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, los cuales son: transparencia y rendición de cuentas, gobierno con sentido humano y social, estado de derecho y desarrollo con equidad; cada eje contiene los objetivos, estrategias y líneas de acción que rigen el desarrollo integral del Estado y de los que se derivan programas que tienen como propósito cumplir con los objetivos y metas previstas en el mismo, con base a la (sic) programación que ha sido aprobada. Los poderes del Estado y organismos autónomos, deberán sujetarse a las disposiciones que regulan el gasto público de manera homóloga, cuidando, desde luego, que en el ejercicio de sus facultades no se contravengan los ordenamientos legales aplicables al ejercicio financiero del Estado.

**SEGUNDO.** De conformidad y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 82,

fracción I, incisos a' y b' de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, corresponde al Poder Legislativo aprobar anualmente a más tardar el quince de diciembre la ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado y decretar, en todo tiempo, las contribuciones que basten a cubrir los egresos del gobierno estatal conforme a sus obligaciones legales, previo análisis de la iniciativa correspondiente a la Ley de Egresos que presenta el Titular del Poder Ejecutivo y que tendrá vigencia en el Estado de Durango durante el ejercicio fiscal 2021.

**TERCERO.** En cumplimiento al artículo 30, fracción XXXV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, el Titular de la Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado, debe comparecer ante el Poder Legislativo, a fin de exponer y compartir los aspectos más sobresalientes de las iniciativas de Ley que envíe el Titular del Poder Ejecutivo, relativas a los ingresos y egresos estatales que deberán tener vigencia en el ejercicio fiscal 2021. Así mismo, y en adelanto a la mencionada comparecencia del Titular de la Secretaría de Finanzas y de Administración, se exponen diversos motivos y explicaciones respecto de las políticas que la Administración Pública Estatal instrumentará.

**CUARTO.** Los suscritos coincidieron con el Titular del Poder Ejecutivo, en que transitamos en un volátil entorno, económico y financiero global provocado principalmente por la prevalencia de la



Pandemia por el COVID-19, que han impactado en la calidad de vida y las finanzas de nuestro país y por supuesto con una desafortunada incidencia en nuestro estado. El crecimiento económico global muestra una fuerte desaceleración de las economías a nivel mundial, estimándose aun varios escenarios para la recuperación económica, dependiendo de la evolución de la Pandemia y la eventual creación de una vacuna o tratamiento efectivo, que permita levantar las restricciones sanitarias y reiniciar la dinámica de las naciones alrededor del mundo. En todo caso de nuestro país, observamos la caída del Producto Interno Bruto más significativa desde que se tiene memoria de sus registros con en -16% en el segundo trimestre de este año procediendo de una contratación del 4.5% en el primer trimestre. Las evaluaciones de los grupos financieros estiman que la contratación anual sería de 10.5% algo sin precedentes en la economía de México. En Durango perdimos más de 8,600 empleos formales y la afectación en la economía informal podría estimarse en más de 25,000 trabajadores afectados. En este entorno entonces, para nadie sería sorpresivo que la afectación económica además de la pérdida de vidas, ha incluido a gobiernos, empresas, y a cualquier organismo relacionado con actividades económicas, generando un elevado ambiente de incertidumbre.

**QUINTO.** El Estado de Durango ha sufrido recortes importantes de recursos federales desde hace algunos años en lo que respecta a los ingresos del Estado, para el próximo ejercicio fiscal, de acuerdo a las cifras del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021 (PPEF 2021), se espera una reducción global de 323.5 millones de pesos la cual representa una disminución del 1.1%, esto obedece a la caída de la aportación de varios Ramos, entre los que destaca una reducción del Ramo 28 Participaciones Federales equivalente a 5050.8 millones de pesos o bien un -4.2% respecto del aprobado el año anterior, estas cifras son pesos corrientes, por lo que además habría que tomar en cuenta la inflación para determinar el impacto real en la Hacienda estatal, la cual se estima en 3.0% para el próximo año, según los Criterios Generales de Política Económica 2021.

**SEXTO.** El gasto propuesto en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2021 se redujo un 24.25% en el capítulo de Inversión Pública respecto al monto aprobado para el 2020, lo que representa una reducción de 576.6 millones de pesos. Tal disminución restringe la prestación de bienes y servicios a la ciudadanía por parte del Gobierno del Estado y esta se debe en gran medida a la reducción del flujo de los recursos

federales para este concepto y la presión de gasto en otros sectores prioritarios en el Estado. En ese sentido, cabe señalar que de acuerdo al PPEF 2021, el Ramo 9 Comunicaciones y Transportes presenta una disminución del 39.6% equivalente a -669.6 millones de pesos. Es por ello, que la inversión en infraestructura que se ejecutará durante el próximo ejercicio está sustentada con los fondos contratados en el ejercicio 2020 a través del crédito de largo plazo.

**SÉPTIMO.** La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, en su artículo 6, establece la obligación de que el proyecto de Presupuesto de Egresos contribuya al logro de un Balance presupuestario sostenible, por lo que en este ejercicio fiscal 2021 y a pesar de las severas dificultades del entorno, se ha logrado integrar un proyecto con Balance presupuestario de recursos disponibles sostenible, que se alcanzan cuando al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor o igual a cero. Este logro fue posible gracias a un gran esfuerzo de la administración pública durante los últimos 4 años, ya que mediante medidas de austeridad y contención del gasto en los rubros de servicios personales y en los gastos de operación, así como un uso responsable y priorización del gasto, reestructuración de la deuda pública de largo plazo y el uso puntual de financiamientos de corto plazo, se consiguió atender todas las obligaciones del Gobierno del Estado, impulsar el desarrollo de la población y disminuir gradualmente el déficit financiero que se tenía.

**OCTAVO.** Esta Iniciativa que sustenta el presente, deriva de un profundo análisis del histórico del cierre del ejercicio de cinco años anteriores, de conformidad con las leyes normativas en materia de Contabilidad Gubernamental y Disciplina Financiera, que ahora obliga a toda entidad federativa a presentar sus presupuestos de egresos tomando en cuenta la tendencia a implementar, actividades y herramientas objetivas que permiten apoyar las decisiones presupuestarias, las cuales incorporan consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos con la finalidad de mejorar la calidad del gasto, los bienes y servicios públicos y promover la transparencia y rendición de cuentas. Los principios sobre los cuales se sustenta la propuesta que se presenta, descansan primordialmente en la responsabilidad fiscal, entendida como la congruencia que debe existir entre el ingreso y el egreso; la rentabilidad social y el equilibrio regional, pues el gasto público debe privilegiar un máximo de beneficio social, tomando en consideración el contexto regional que caracteriza a nuestro Estado. En ese sentido, se busca mejorar las condiciones de vida de los habitantes de cada región y cada municipio, en un marco de desarrollo sustentable que priorice servicios ambientales y mantenga una estabilidad que permita el desarrollo económico y el empleo, generando oportunidades de crecimiento, que permita reducir los desequilibrios regionales y abatir la pobreza. Para cumplir con tales propósitos es necesario tazar metas y objetivos claros, derivados de los estándares establecidos en la normativa estatal y federal. Por ello la iniciativa de Ley de Egresos, da cumplimiento cabal a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y demás ordenamientos aplicables. Es importante destacar que en la iniciativa que se presenta, los objetivos de la Política de Gasto son planteados conforme a las exigencias legales, a fin de alcanzar un desarrollo económico programado y focalizado a sectores específicos, que favorezcan la creación de empleos mediante el fomento a áreas estratégicas de la industria y de servicios, en diferentes regiones del Estado; que permitan un avance generalizado y homogéneo de cada una de las regiones estatales, impulsando además líneas

prioritarias de investigación que proporcionen soluciones a problemas específicos de la Entidad con base en una coordinación entre el sector público y el productivo. El combate a la pobreza y la desigualdad social es posible con una mejora constante de la calidad de vida, por lo que es

necesario hacer un uso eficiente de los recursos humanos y materiales con los que el Estado cuenta, que sean medibles en corto, mediano y largo plazo y que demuestren los logros que se pueden tener cuando se ha planificado correctamente la aplicación del presupuesto, para llevar a cabo todas las acciones y obras que se desean. Un gobierno democrático es fruto de la madurez social, es por ello que la participación política de sus habitantes, incluidas las expresiones de su sociedad civil deberán ser los cimientos sobre los que se construya la legitimidad de su gobierno, la eficacia gubernamental y su certeza legislativa, tal participación garantiza que cualquier práctica o acción que dañe al Estado o alguno de los Duranguenses, será fácilmente erradicada, logrando así fortalecer a la seguridad e impartición de justicia para un Durango en armonía, que contribuya a crear condiciones que promuevan el crecimiento económico y el desarrollo para todos, la participación democrática y los ideales políticos de cada Duranguense harán posible el desarrollo de nuestro Estado.

**NOVENO.** Desde la entrada en vigor de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y su última reforma en enero del 2018, y con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, se establecieron los criterios que rigen los tres niveles de gobierno, con el fin de lograr su adecuada armonización. Con base a la normatividad que para tales efectos emite el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), sociedad y gobierno obtendrán diversos beneficios, en primer lugar se garantiza la transparencia y una mejor rendición de cuentas, al propiciar mayor exactitud en la medición de los resultados de la gestión fiscal, lo que permita contar con la información clara, oportuna, veraz y confiable, sustentada en criterios y principios armonizados, que permite mejorar la calidad de las decisiones para administrar las finanzas públicas, ya que al disponer de datos pertinentes es factible realizar con mayor oportunidad y confiabilidad el seguimiento a los resultados de la asignación de recursos. Este marco metodológico supone la revisión y reestructuración de los modelos contables a nivel nacional en base a los elementos técnicos y normativos emitidos en las reglas de Operación, y que conjuntamente con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, permiten estructurar la iniciativa de Ley del Presupuesto de Egresos del Estado con base en los resultados obtenidos, referenciada a los antecedentes históricos, lo que la hace confiable y totalmente apegada a normativa, pero sobre todo, apegada a la realidad del entorno estatal y nacional; recurriendo para ello a la evaluación del desempeño de las políticas públicas. El objetivo de esta iniciativa consiste en garantizar que los recursos públicos sean manejados por los distintos entes públicos siempre ajustados a los principios de eficiencia, eficacia, economía, calidad, transparencia, imparcialidad, honradez y responsabilidad, con el fin de cumplir con la obligación que tienen todas las instancias de gobierno de satisfacer los objetivos sociales para las que fueron creadas. Anexo a la iniciativa de Ley de Egresos que se presenta para el ejercicio fiscal 2021, se incluyen las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas a ejecutar por Dependencia y Entidades del Poder Ejecutivo, especificando de dichos elementos programáticos son consecuencia de la etapa preparatoria y de diseño, que contempla el planteamiento de una problemática por solucionar, utilizando para ello la metodología de marco lógico, que permite expresar los programas de gobierno como matrices de indicadores para resultados. Además, se presentan las cédulas de los indicadores de Desempeño que se van a utilizar durante el ejercicio 2021 siendo un gran paso para dar seguimiento cabal a las políticas públicas. A su vez la iniciativa de Ley de Egresos, se complementa con los siguientes anexos:

(...).

**DÉCIMO.** De igual forma, y de conformidad con lo que establece el artículo 189 en su último párrafo de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública de la LXVII Legislatura tuvo a bien analizar el paquete económico que presentara el Titular del Poder Ejecutivo Estatal, y en lo que respecta a la iniciativa que contiene la Ley de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2021, y atendiendo las demandas de la ciudadanía duranguense, se realizaron reasignaciones a dicho presupuesto de egresos, incluyendo por lo tanto el Anexo XXXV que contiene Reasignaciones Clasificación Administrativa Dependencias y Entidades y el Anexo XXXVI Reasignaciones al Presupuesto de Egresos.

Por lo anteriormente expuesto y considerado, la Comisión que dictaminó, estimó, que, al cumplir con las disposiciones constitucionales y legales, la iniciativa, con las adecuaciones realizadas a la misma, es procedente: lo anterior, con fundamento en lo que dispone el artículo 189, último párrafo de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, en virtud de considerar que las mismas obedecen al mejoramiento de forma y fondo jurídicos.

Con base en los anteriores Considerandos, esta H. LXVIII Legislatura del Estado, expide el siguiente:

**DECRETO No. 487**

(...)"

- 73.** Así las cosas, la ley de egresos reclamada es resultado de actos violatorios de los principios de legalidad y de autonomía presupuestal, ya que el Ejecutivo no tiene atribuciones para modificar el anteproyecto de presupuesto de la Comisión actora; y el Legislativo tiene entonces la obligación de ejercer su facultad con base en lo que le propone el órgano constitucional autónomo y, en su caso, motivar si atiende o no a lo que le solicita éste, pero no decidir tomando en cuenta una suma introducida por una autoridad que carece de facultades para ello.

74. Este problema jurídico no es novedoso para el Tribunal Pleno, ya que al resolver la controversia constitucional 10/2005(18) determinó como inconstitucional el acto del Gobernador del Estado de Baja California que cambió el proyecto de presupuesto de egresos del entonces Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de esa Entidad, por lo que declaró su invalidez.
75. Del precedente indicado derivó la jurisprudencia que a continuación se reproduce y que resulta aplicable por analogía:
- "PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU TITULAR CARECE DE FACULTADES PARA MODIFICAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE ESA ENTIDAD. El artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el principio de legalidad, conforme al cual las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos determinados en ella, principio que se retoma en el precepto 97 de la Constitución Política del Estado de Baja California, según el cual los funcionarios públicos no tienen más facultades que las que expresamente les otorgan las leyes. Ahora bien, si se atiende a que conforme a los artículos 22, segundo párrafo, y 27, fracción I, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de dicho Estado, el Poder Judicial de la entidad formulará su propio proyecto de presupuesto, el cual lo presentará al titular del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Planeación y Finanzas para ser enviado al Congreso Local, y que de acuerdo con los preceptos 249, fracción XVII, y 253, fracción XXIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad, son facultades exclusivas del Tribunal de Justicia Electoral aprobar el proyecto definitivo de su presupuesto de egresos y acordar que sea presentado al Presidente del Tribunal Superior de Justicia del propio Estado, resulta evidente que el Gobernador carece de facultades para modificar o reducir el proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de la entidad, pues únicamente funge como conducto para hacer llegar dicho documento al Congreso Estatal".** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, jurisprudencia P./J. 69/2006, tomo XXIII, mayo de 2006, página 1476, registro digital 175039).
76. Por las mismas razones puede decirse que existe violación al procedimiento legislativo respecto del principio de seguridad jurídica que debe regir, como lo reclama el promovente de la acción, porque finalmente el Congreso local omitió el examen y discusión que contiene su proyecto de presupuesto de egresos que como requisito formal de validez exige el artículo 130, fracción II, de la Constitución del Estado, es decir, por virtud de esa regla, la Comisión está facultada para elaborar su proyecto de presupuesto, a fin de que sea incorporado al presupuesto de egresos del Estado; y la violación deriva entonces de que el Congreso al tomar en cuenta un proyecto no propuesto por la Comisión, desconoció la autonomía que le permite eso, responsabilizarse de la elaboración de su propio anteproyecto de presupuesto de egresos.
77. De acuerdo con lo expuesto, se tiene que la indebida intervención del Ejecutivo local impactó en el procedimiento de aprobación de la ley de egresos combatida, pues la decisión del Congreso partió de una cifra no propuesta por el órgano constitucional autónomo.
78. En ese contexto, al resultar fundado lo aducido en el primer concepto de invalidez, ha lugar a declarar la inconstitucionalidad de la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el ejercicio fiscal 2021, en su Anexo XXXV, en específico, el presupuesto asignado a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango.
79. Como resultado de lo anterior, es innecesario emprender el estudio del resto de conceptos de invalidez, según la jurisprudencia que a continuación se reproduce:
- "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto".** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XIX, junio de 2004, P./J. 37/2004, página 863, registro digital 181398).
80. **SÉPTIMO. Efectos.** Los artículos 41, fracción IV y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(19) establecen que la sentencia debe contener la fijación de sus alcances y efectos, que se surtirán a partir de la fecha en que lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.
81. Al haberse declarado la invalidez de la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el ejercicio fiscal 2021, en la porción ya apuntada, y para subsanar la inconstitucionalidad planteada, lo precedente es que el Poder Legislativo del Estado de Durango analice y determine lo que en derecho corresponda respecto al anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango para el ejercicio fiscal 2021, que contiene una cifra de \$35,000,000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional), para lo cual deberá determinar si es dable autorizar o modificar los recursos a lo aprobado originalmente; y, de estimar, en uso de su facultad exclusiva, que autoriza recursos adicionales, deberá tomar las medidas indispensables para que se haga la transferencia efectiva de recursos a la Comisión actora.
82. Empero, si la decisión que adopte el Poder Legislativo se define en el sentido de no atender la propuesta presentada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, deberá motivar esa decisión como lo ordena el artículo 189, último párrafo, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, ya que, aun cuando tiene facultad para variar el proyecto de presupuesto de egresos que sea sometido a su consideración, esto deberá efectuarse observando el principio de legalidad.
83. La declaratoria de invalidez decretada en esta sentencia surtirá efectos al momento de la notificación de sus puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Durango.

**84.** Cabe precisar que similares efectos fijó este Tribunal Pleno en las controversias constitucionales 10/2005 y 42/2006(20).

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se declara la invalidez del Anexo XXXV, en lo concerniente a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, de la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el Ejercicio Fiscal 2021, expedida mediante el Decreto No. 487, publicado en el Periódico Oficial de dicha Entidad Federativa el veintisiete de diciembre de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Durango, en los términos precisados en el considerando sexto y para los efectos fijados en el considerando séptimo de esta decisión.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y quinto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de la demanda y a la precisión de la litis.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación de la parte promovente. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de la afirmación de que el presupuesto reclamado es una norma general, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la afirmación de que el presupuesto reclamado es una norma general, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Esquivel Mossa votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del Anexo XXXV, en lo concerniente a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, de la Ley de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el Ejercicio Fiscal 2021, expedida mediante el Decreto No. 487, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que el Poder Legislativo del Estado analice lo que en derecho corresponda respecto del anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango para el Ejercicio Fiscal 2021 y resuelva si es dable autorizar o modificar los recursos a lo aprobado originalmente. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez

decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Durango.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente y el Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alberto Pérez Dayán.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintitrés fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 11/2021, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno. Se

certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecisiete de febrero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2021.**

1. En sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar fundada la acción de inconstitucionalidad 11/2021 ante la invalidez de la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejercicio fiscal 2021, en su anexo XXXV, en específico el presupuesto asignado a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango.
2. Presento este voto, ya que estoy en contra de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad. Por otra parte, no comparto en su totalidad las argumentaciones de los efectos de la declaratoria de invalidez.

**I. Voto particular sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.**

3. La mayoría de las Ministras y Ministros determinaron declarar infundada la causa de improcedencia relacionada con que el presupuesto de egresos impugnado no tiene el carácter de norma general y, por ende, no es susceptible de combatirse en acción de inconstitucionalidad. Ello en atención a que, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 12/2019 y 31/2019, el Tribunal Pleno determinó que sí era posible impugnar el presupuesto de egresos en una acción de inconstitucionalidad, ya que éste tiene el carácter de norma general, en virtud de que constituye un acto legislativo que prevé y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo de tiempo determinado.
4. Tal y como me posicioné al resolverse la acción de inconstitucionalidad 31/2019 que la resolución cita como precedente, considero que, por regla general, el Presupuesto de Egresos tiene una naturaleza de acto administrativo; sin embargo, estimo que, podría darse el caso que, dentro del Presupuesto existieran normas susceptibles de ser conocidas a través de ese medio de control, debido a su generalidad, abstracción e impersonalidad. Por lo tanto, la determinación de si se está en presencia de una norma general, o no, deberá ser casuística. Me parece que esta es la metodología más convincente, pues la determinación dependerá del análisis concreto del contenido de las disposiciones correspondientes, específicamente bajo el examen de sus características formales y materiales.
5. Ahora bien, en el presente asunto considero que no estamos frente a una norma general, toda vez que lo que se impugnó es el rubro correspondiente a la partida presupuestaria de la comisión promovente, en específico, la disminución que realizó el ejecutivo estatal al proyecto de presupuesto que se le envió, así como la posterior disminución por parte del Congreso local. En ese sentido, se trata, más bien, de un acto de aplicación de normas que tiene como finalidad regir presupuestalmente a uno de los órganos constitucionales autónomos locales en un ejercicio fiscal determinado. Por lo tanto, en mi opinión, la acción era improcedente.

**II. Voto concurrente sobre los efectos de la declaratoria de invalidez.**

6. La mayoría de las Ministras y los Ministros determinaron que al haberse declarado la invalidez de la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejercicio fiscal 2021, en su Anexo XXXV, en específico el presupuesto asignado a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, lo procedente era que el Poder Legislativo del Estado de Durango analizara y determinara lo que en derecho correspondiera respecto al anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión promovente para el ejercicio fiscal 2021, que contiene una cifra de \$35,000,000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional), para lo cual deberá determinar si es dable autorizar o modificar los recursos a lo aprobado originalmente; y de estimar en uso de su facultad exclusiva, que autoriza recursos adicionales deberá tomar las medidas indispensables para que se haga la transferencia efectiva de recursos a la Comisión actora.
7. Empero, si la decisión que adopte el Poder Legislativo se define en el sentido de no atender la propuesta presentada por la Comisión promovente, deberá motivar esa decisión como lo ordena el artículo 189, último párrafo, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, ya que aun cuando tiene facultad para variar el proyecto de presupuesto de egresos que sea sometido a su consideración, esto deberá efectuarse observando el principio de legalidad.
8. Finalmente, la sentencia establece que la declaratoria de invalidez decretada surtirá efectos al momento de la notificación de sus puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Durango.
9. Al respecto, en específico, me separo de la obligación que se le impuso al Poder Legislativo Estatal de motivar su decisión conforme al artículo 189, último párrafo, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango. Ello, porque aun cuando considero que se debe de presentar una motivación reforzada por parte del Poder Legislativo local en caso de separarse del presupuesto propuesto por la Comisión promovente, estimo que esto no es en atención al artículo referido, sino a la naturaleza autónoma de la Comisión actora.
10. En principio, se debe precisar que el artículo de mérito establece lo siguiente:
 

Artículo 189. Aprobado el dictamen y recabadas las firmas de la mayoría de los Diputados, el Presidente de la Comisión dictaminadora instruirá al Secretario General, para que lo remita a la Mesa Directiva para su trámite correspondiente.

Recibido el dictamen, la Mesa Directiva procederá a declarar la publicidad del dictamen, para los efectos de su discusión en el Pleno.

Si en el dictamen se efectúan modificaciones a la iniciativa, asunto o petición turnados para su estudio, la Comisión hará una exposición de los argumentos en que apoyó su decisión
11. Así, en primer lugar debo decir que, en mi opinión, el último párrafo de dicho artículo solo obliga a la Comisión dictaminadora, pero no así al Pleno del Congreso, por lo que dicha porción normativa sería insuficiente para imponer la obligación que se decretó en la sentencia.

12. Ahora bien, considero que la resolución debió de partir de la base de la naturaleza autónoma de la Comisión actora. En efecto, dicha autonomía implica que los órganos autónomos cuentan con una autonomía de gestión presupuestaria, la cual debe proteger que las asignaciones de los presupuestos deben tener como finalidad satisfacer la función constitucional de la Comisión actora, que detalla el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal. Por lo que, el Congreso local tiene la obligación de presentar una motivación reforzada en caso de modificar el anteproyecto de presupuesto enviado por la Comisión, en la cual explique cómo la cantidad finalmente aprobada sería suficiente para cumplir con las finalidades que la Constitución Federal le imponen a la Comisión actora.
13. Por otra parte, considero que era procedente exhortar al Poder Ejecutivo y al Legislativo local para que se abstuvieran de incurrir nuevamente en los mismos vicios de invalidez, como se ha hecho en otros asuntos en donde se declara la invalidez de normas de vigencia anual.(21)

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, formulado en relación con la sentencia del veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 11/2021, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecisiete de febrero de dos mil veintidós.- Rúbrica.

1 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXIII, mayo de 2006, P./J. 70/2006, página 1477, registro digital 174954.

2 Asimismo es pertinente tener como fundamento el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado en el Diario Oficial de la Federación de siete de junio de dos mil veintiuno, que prevé lo siguiente:

Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

3 Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

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

(...).

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...).

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades

federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

(...).

5 Artículo 22. El Presidente de la Comisión, tiene las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión, y en caso necesario, designar apoderado legal que le represente;

(...).

IX. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter estatal y municipal aprobadas por el Congreso Local, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, la Constitución Local y los Tratados Internacionales en que México sea parte;

(...).

6 Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo IX, abril de 1999, P./J. 24/99, página 251, registro digital 194259.

7 Sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

8 Sesión de uno de julio de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

9 Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, sesión de veintiséis de noviembre de dos mil veinte.

10 Artículo 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.

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

(...).

11 Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

(...).

II. (...).

Los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

(...).

12 Artículo 130. Los órganos constitucionales autónomos tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, gozarán de autonomía técnica, operativa, presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones; las leyes de su creación determinarán la integración y funciones de sus consejos, órganos directivos, consultivos o de gobierno, así como su estructura orgánica y funcionamiento. El Congreso del Estado, designará con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, a los titulares de sus órganos internos de control, mismos que no serán reelectos.

Los órganos constitucionales autónomos serán: La Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana y el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas, los cuales tendrán las facultades y obligaciones que expresamente les otorga esta Constitución y las leyes; así como las siguientes:

(...).

II. Proponer el proyecto de presupuesto, el cual deberá incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones de sus servidores públicos, para que se integre en el Presupuesto de Egresos del Estado.

(...).

13 Artículo 8. La Comisión tendrá el presupuesto que anualmente se establezca en la Ley de Egresos

correspondiente, para lo cual, el Congreso del Estado considerará en su presupuesto de egresos las partidas suficientes para que la Comisión cumpla con sus fines.

La Comisión ejercerá libremente su presupuesto, ajustando el manejo de los recursos públicos a los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, para cumplir los objetivos a los que estén destinados, con observancia de las disposiciones legales aplicables en la materia, e informará al Congreso del Estado y a la Entidad de Auditoría Superior, sobre su ejercicio presupuestal, en la forma y plazos que determinen las leyes.

14 Artículo 22. El Presidente de la Comisión, tiene las siguientes facultades y obligaciones:

(...).

XXI. Elaborar anualmente el anteproyecto de presupuesto de egresos, remitiendo un tanto a la Secretaría de Finanzas y de Administración para su integración al presupuesto del Gobierno del Estado para el trámite de aprobación respectivo y otro tanto al Congreso del Estado, todo ello conforme a lo establecido en la legislación local aplicable, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que para tal efecto emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; deberá ser congruente con el plan estatal de desarrollo y los programas derivados de los mismos, e incluirá cuando menos lo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Durango.

El anteproyecto propuesto deberá de contribuir a un balance presupuestario sostenible; y

(...).

15 Artículo 98. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

(...).

XXIV. Presentar al Congreso del Estado a más tardar el treinta de noviembre de cada año, las iniciativas de ley de ingresos y la ley que contiene el presupuesto de egresos, que deberá incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos, que deberán regir durante el año siguiente, dichas iniciativas deberán presentarse en los términos que disponga la legislación federal y local aplicable;

(...).

16 Artículo 82. El Congreso del Estado tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras; además tiene las siguientes:

I. Hacendarias y de presupuesto:

a) Aprobar anualmente a más tardar el quince de diciembre las leyes de ingresos del Estado y de los municipios; así como la ley que contiene el presupuesto de egresos del Estado, que deberá incluir los tabuladores desglosados de las percepciones de los servidores públicos. Si para un ejercicio fiscal éstas no se aprobaran, regirán los del ejercicio anterior, en los términos que dispongan la ley.

(...).

Artículo 159. El Presupuesto de Egresos del Estado se determinará con base en resultados y estará sujeto a la evaluación del desempeño de las políticas públicas. Su aplicación se sujetará a un sistema de contabilidad armonizada y devengada.

Los entes públicos adoptarán las normas de contabilidad gubernamental aplicables para el registro, emisión de información financiera y fiscalización de activos, pasivos, ingresos, egresos, deuda y patrimonio, en los términos que dispongan las leyes.

Artículo 160.

En el manejo de los recursos públicos, los poderes del Estado, los órganos constitucionales autónomos y los municipios se ajustarán a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad, honradez y responsabilidad social para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

(...).

17 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXV, mayo de 2007, P.J. 20/2007, página 1647, registro digital 172456.

18 Ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, sesión de ocho de diciembre de dos mil cinco.

19 Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...).

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...).

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

20 Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, sesión de veintidós de agosto de dos mil seis.

21 Véase, por ejemplo, la Acción de inconstitucionalidad 15/2021, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno.