

ASUNTO: Se promueve juicio de Controversia Constitucional.

Santiago de Querétaro, Querétaro, 15 de febrero de 2016.

MINISTRO PRESIDENTE,

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La **DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO**¹, Organismo Constitucional Autónomo, por conducto de su Titular y representante legal², ***** , personalidad que se acredita con copia certificada de la constancia expedida por la Legislatura del Estado de Querétaro, así como con el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, del 6 de abril de 2012, en el que se publicó el Decreto por el que se elige al licenciado ***** como Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos (Anexos 1 y 2), señalando para oír y recibir notificaciones los estrados de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, autorizando como delegados, de conformidad con el artículo 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Ley Reglamentaria) a ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** ; ante Usted comparezco para exponer:

¹ Mediante reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, el 27 de septiembre de 2013, cambió de denominación el organismo accionante de Comisión Estatal de los Derechos Humanos a Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.

² Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro: “Artículo 28. El Presidente de la Defensoría tendrá las siguientes facultades: I. Ejercer la representación legal de la Defensoría...”

Con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Federal); y 1o, 21 y 22 de la Ley Reglamentaria, **VENGO A INTERPONER JUICIO DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES CONTRA DE LA LVIII LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y DE LOS SECRETARIOS DE GOBIERNO Y DE PLANEACIÓN Y FINANZAS, AMBOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO**, con el propósito de que ese Alto Tribunal declare la invalidez de la norma general y el acto que más adelante se precisan.

PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES PROMOVIDA POR LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO COMO ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO LOCAL CREADO POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGITIMACIÓN ACTIVA)

Ministros integrantes de la Segunda Sala han considerado que cuando un Organismo Defensor de los Derechos Humanos del ámbito estatal, a pesar de ser constitucional y autónomo, carece de legitimación para promover el juicio de Controversias Constitucionales. Por el contrario, Ministros integrantes de la Primera Sala han reconocido legitimación a este tipo de organismos y han admitido a trámite las controversias de mérito.³

La legitimación activa de los Organismos Defensores de Derechos Humanos, que revisten las características de un Organismo Constitucional Autónomo local, no ha sido materia de discusión o análisis por alguna de las Salas o el Pleno de ese Alto Tribunal y, por lo tanto, no existe un criterio definido y firme que otorgue seguridad y certeza jurídica a estas instituciones, sobre la posibilidad de que acudan a la Controversia Constitucional en defensa de su autonomía y competencia.

³Las controversias constitucionales admitidas fueron la 51/2015 y la 54/2015.

DATOS CONFIDENCIALES ELIMINADOS DE CONFORMIDAD CON LO SEÑALADO EN LOS ARTÍCULOS 109, 111 Y 116 DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; 102, 104 Y 111 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; Y PRIMERO, SÉPTIMO, QUINCUGÉSIMO SEXTO, QUINCUGÉSIMO SÉPTIMO Y QUINCUGÉSIMO NOVENO DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE VERSIONES PÚBLICAS.

La diferencia en el tratamiento que los Ministros instructores han dado a este tipo de demandas impide que se actualice un motivo manifiesto o indudable de improcedencia, es decir, al no existir un criterio uniforme sobre la procedencia de la Controversia Constitucional en los casos planteados por las comisiones estatales de Derechos Humanos, se genera una duda razonable a favor de su admisión y, por tanto, existe incertidumbre en cuanto a la actualización de la causal invocada y no queda en evidencia en forma clara y fehaciente la improcedencia de la pretensión intentada, de tal forma que los actos posteriores del procedimiento son necesarios para valorarla en forma acabada, ya que el estudio de la legitimación activa de los organismos constitucionales de Derechos Humanos demanda un análisis profundo y exhaustivo que no es propio del auto admisorio de la demanda.

Las causas manifiestas e indudables de improcedencia deben ser examinadas de oficio por el Ministro instructor y, en caso de que se actualice alguna, podrá desde el auto admisorio desechar de plano la demanda interpuesta, tal y como lo establece el artículo 25 de la Ley Reglamentaria.

Al respecto, el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que para desechar de plano la Controversia Constitucional, las causas de improcedencia deben ser manifiestas e indudables. Dicha tesis es del tenor siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE. Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la Controversia Constitucional que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable; es decir, debe advertirse del escrito de demanda y de las pruebas que, en su caso, se hayan adjuntado, sin requerir otros elementos de juicio, de tal manera que no exista duda alguna en cuanto a la actualización de la causal invocada que evidencie en forma clara y fehaciente la improcedencia de la pretensión intentada, de tal forma que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido”. [Tesis de

jurisprudencia P./J.9/98, consultable en la página ochocientos noventa y ocho, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.]

Luego entonces, por manifiesto se entiende lo que se advierte en forma clara y patente de la lectura de la demanda y sus anexos, así como de los escritos aclaratorios; y, por indudable, que se tiene la certeza y plena seguridad de que la causa de improcedencia efectivamente se actualiza en el caso, sin que se exijan otros elementos de juicio que lleven a concluir diversa convicción, de modo tal que la fase probatoria se haga innecesaria.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA’ PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA. *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de Controversia Constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por ‘manifiesto’ debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo ‘indudable’ resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa”. [Tesis jurisprudencial plenaria P./J.128/2001, consultable en el Tomo XIV, de octubre de dos mil uno, página ochocientos tres, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.]*

Un motivo manifiesto de improcedencia debe desprenderse de la lectura de la demanda y debe ser patente y absolutamente clara y, será indudable, cuando se tenga certeza y plena convicción de la misma, en virtud de que las causas de improcedencia son de orden público y deben analizarse, incluso de oficio, por lo que es necesario que queden probadas de manera fehaciente y no inferirse con base en presunciones.

Es claro que el auto inicial reviste el carácter de mero trámite, en el que no pueden realizarse estudios exhaustivos por no ser propios de este tipo de acuerdos y, además, en este estado procesal tan sólo se pueden tener en cuenta las manifestaciones que se hagan en la demanda y las pruebas que a ésta se adjunten, de ahí que se requiere que el motivo de improcedencia sea manifiesto e indudable para resolver de plano.

Por tanto, deja de ser manifiesta e indudable la improcedencia, cuando esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en casos verdaderamente idénticos ha admitido a trámite las controversias constitucionales 51/2015 y 54/2015, ambas promovidas por Organismos Constitucionales Autónomos de Morelos. Esta circunstancia indica que se trata de una cuestión de procedencia que no ha sido resuelta en definitiva por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, razón suficiente para estimar que no hay una causa manifiesta e indudable de improcedencia.

Además, deja de ser manifiesta e indudable la improcedencia en el caso concreto, en razón de que esta Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro, Organismo Constitucional Autónomo local, creado y reconocido por la Constitución Federal, sí cuenta con legitimación activa para promover la Controversia Constitucional, por las razones siguientes.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que con la figura de la Controversia Constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica, los órganos expresamente ahí referidos, los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna.

En cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo, señala ese Alto Tribunal, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.⁴

También ha sido criterio de ese Alto Tribunal que el catálogo de órganos legitimados es de carácter enunciativo y no limitativo, y que no debe interpretarse en sentido literal, sino de forma sistemática y funcional, y en armonía con las normas que disponen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos, favoreciendo otras hipótesis de procedencia, que aunque no estén previstas expresamente en su texto, sean acordes con la finalidad del medio de control constitucional señalado que es precisamente salvaguardar las competencias de los poderes y órganos cuya existencia prevé la Constitución Federal.⁵

Precisados los criterios que esa Suprema Corte ha sustentado sobre la legitimación activa y pasiva y la forma no limitativa de interpretar el precepto constitucional referido, con el propósito de facilitar el estudio de este Apartado y demostrar que la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro tiene legitimación activa para promover el juicio de Controversia Constitucional, expondremos en cinco rubros las razones y fundamentos que así lo demuestran:

1. Fines que persigue la Controversia Constitucional como medio de control de la regularidad de la Norma Fundamental, a partir de la reforma de 31 de diciembre de 1994.

⁴“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.” Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. ***** y ***** y ***** , en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández.

⁵Conforme a lo dispuesto en la jurisprudencia de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVE LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVA”, con los siguientes datos de identificación: **tesis** P./J.21/2007, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1101, número de registro 170808.

DATOS CONFIDENCIALES ELIMINADOS DE CONFORMIDAD CON LO SEÑALADO EN LOS ARTÍCULOS 109, 111 Y 116 DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; 102, 104 Y 111 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; Y PRIMERO, SÉPTIMO, QUINCUAGÉSIMO SEXTO, QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO Y QUINCUAGÉSIMO NOVENO DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE VERSIONES PÚBLICAS.

2. Legitimación activa de los Organismos Constitucionales Autónomos para promover la Controversia Constitucional, a partir de la reforma de 11 de junio de 2013.
3. Fines que persigue la Controversia Constitucional a partir de que el Constituyente Permanente otorgó legitimación activa a los Organismos Constitucionales Autónomos para promoverla.
4. Reforma de 10 de junio de 2011, al artículo 102, Apartado B, de la Constitución Federal.
5. Legitimación activa de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.

1. Fines que persigue la Controversia Constitucional como medio de control de la regularidad de la Norma Fundamental, a partir de la reforma de 31 de diciembre de 1994.

La fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal señala que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre diversos órganos originarios del Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

La Controversia Constitucional es un mecanismo de control de la regularidad constitucional que tiene por objeto garantizar el ejercicio de las competencias que la Constitución Federal otorga a los órganos originarios del Estado, en principio, a través del Sistema Federal establecido en los artículos 42, 43 y 124 de la Constitución Federal y del principio de división de poderes reconocido en los numerales 49, 116 y 122 del mismo ordenamiento.

Con la reforma constitucional de 31 diciembre de 1994, se marcó el inicio de una nueva época en los instrumentos para garantizar la regularidad constitucional. Se fortaleció la figura de la Controversia Constitucional y se estableció la Acción de Inconstitucionalidad para impugnar normas de carácter general.

Sobre la Controversia Constitucional, en la exposición de motivos suscrita por el titular del Ejecutivo Federal, se dijo lo siguiente:

“CAMARA DE ORIGEN: SENADORES EXPOSICION DE MOTIVOS MÉXICO D.F., A 5 DE DICIEMBRE DE 1994.

INICIATIVA DEL EJECUTIVO.

[..]

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Adicionalmente a las reformas constitucionales de carácter orgánico y estructural descritas en el Apartado anterior, la iniciativa propone llevar a cabo una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional.

Aspectos generales y efectos de sus resoluciones.

Mediante las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1987, se estableció que el Pleno y las Salas de la Suprema Corte conocerían, por vía de recurso, de aquellas sentencias de amparo dictadas en juicios en que se hubiere impugnado la constitucionalidad de una norma de carácter general o establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución. A la luz del derecho comparado y de los criterios en la materia, tal resignación no bastó para otorgarle a la Suprema Corte de Justicia el carácter de un auténtico tribunal constitucional.

Es aconsejable incorporar a nuestro orden jurídico los valores y funciones característicos del Estado constitucional de nuestros días. De aprobarse la propuesta sometida a su consideración los mexicanos contaremos en el futuro con un sistema de control de constitucionalidad con dos vías, semejante al que con talento y visión enormes diseñó en 1847 don Mariano Otero y fue recogido en el Acta de Reformas de mayo de ese año.

*La iniciativa propone mantener plenamente vigente el Juicio de Amparo, fortaleciéndolo con algunas precisiones que se mencionarán mas adelante en este texto. Este proceso es eficaz para el control cotidiano de los actos del poder publico y accionable a partir de los agravios que las personas sufran en sus vidas, papeles, posesiones o derechos. De igual modo, propone conservar íntegramente la fórmula Otero, con lo que las resoluciones de amparo seguirán teniendo efectos solo respecto de las personas que hubieren promovido el juicio. **Hoy se propone que, adicionalmente, los órganos federales, estatales y municipales, o algunos de ellos, puedan promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte de Justicia resuelva, con efectos generales, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas.***

*La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las tareas más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público. **La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos, federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permite la vida nacional.***

Por razones de seguridad jurídica y estabilidad social, aun cuando las declaraciones de inconstitucionalidad produzcan efectos, éstos habrán de limitarse en el tiempo a fin de impedir que las resoluciones tengan efectos retroactivos, con excepción de la materia penal.

Por las dificultades técnicas que implicará el artículo 105 constitucional de aprobarse la presente iniciativa, será necesaria la promulgación de la correspondiente Ley reglamentaria. Los complejos problemas técnicos que habrán de ser materia de los procesos previstos en dicha norma constitucional no pueden seguirse tramitando conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento formulado para resolver, en principio, litigios entre particulares; De ahí que la reforma prevea la conveniencia de que sea una Ley reglamentaria de esta disposición constitucional la que preceptúe su cabal aplicación.

Las controversias constitucionales.

El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando.

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo.

Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105 a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un estado o el Distrito Federal, la federación y un municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos estados, un estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un municipio, dos municipios de diversos estados, dos poderes de un mismo estado, un estado y uno de sus municipios, y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado.

*Con la modificación propuesta, **cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.***

El gran número de Órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico el de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.”

En el dictamen del Senado de la República, como cámara de origen, se sostuvo lo siguiente:

“DICTAMEN/ORIGEN.

CAMARA DE SENADORES.

DICTAMEN.

MÉXICO D.F.; A 16 DE DICIEMBRE DE 1994.

Controversias Constitucionales

El federalismo renovado que queremos construir impone la necesidad de seguir abriendo causas legales que faciliten su aplicación. Para ello, la iniciativa propone ampliar los supuestos en que la Suprema Corte de Justicia puede conocer respecto de las controversias que se suscitan entre los diversos órganos de poder, o "litigios constitucionales" como los llama Carl Shmitt en su obra "Teoría de la Constitución", ya que se refiere al alcance de las atribuciones y competencias que la carta fundamental señala para dichos órganos.

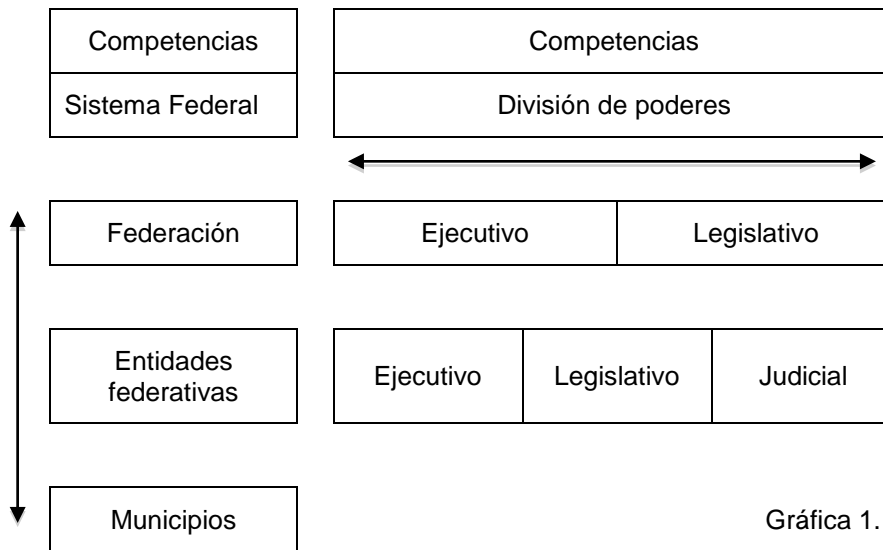
Es evidente que México avanza progresivamente hacia un mayor pluralismo y hacia un régimen donde se pretende que las únicas reglas de convivencia social y política estén plasmadas en normas jurídicas. Dada la relación entre estos dos elementos de nuestra modernidad, resulta indispensable encontrar las vías de solución jurídica de los conflictos entre órganos del Estado mexicano que, por razones de su integración o por las particulares interpretaciones que lleven a cabo de las normas que los rigen, estimen que existe un conflicto con otro órgano o poder.

*Además de puntualizar y especificar los supuestos en los que se pueden suscitar este tipo de controversias, **la nueva redacción del Artículo 105 constitucional incluye varias innovaciones que permitirán ir construyendo una nueva relación entre los distintos órganos de nuestro Estado federal.** La aportación fundamental de la iniciativa es que esta relación tendrá el conducto jurisdiccional para que se apegue al texto de la Constitución.*

La iniciativa adecuadamente reconoce la posibilidad de que se dé un conflicto jurídico entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, establece claramente que el municipio puede ser sujeto de controversias de orden constitucional, brindando así un instrumento jurídico más de salvaguarda a la autonomía municipal, consagrada en el Artículo 115 de nuestro máximo ordenamiento.”

De lo antes expuesto, se desprende que la Controversia Constitucional, a partir de un federalismo renovado e incluyente de la mayor cantidad de órganos, tiene por objeto garantizar la distribución de competencias constitucionales, otorgadas a los órganos originarios del Estado, a partir del sistema federal y del principio de división de poderes. Para comprender con mayor claridad el espectro que tutela, se muestra la siguiente gráfica.

Ámbitos que tutela la Controversia Constitucional



Gráfica 1.

Como se observa, el sistema federal establece y distribuye competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en cambio, el principio de división de poderes las distribuye entre cada uno de los órganos originarios del Estado, del mismo nivel de gobierno, esto es, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Es así que el Constituyente Permanente expresamente refirió que el gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales, es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. La intención es clara, beneficiar a todos los niveles de gobierno en un renovado federalismo que debe imperar en el orden jurídico mexicano.

Del proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional en análisis, se expidió el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, con el texto siguiente:

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

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

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

a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;

b).- La Federación y un municipio;

c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d).- Un Estado y otro;

e).- Un Estado y el Distrito Federal;

f).- El Distrito Federal y un municipio;

g).- Dos municipios de diversos Estados;

h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

[..]"

El texto del precepto constitucional citado es claro en indicar los órganos originarios del Estado legitimados para promover la Controversia Constitucional, entre los cuales, obviamente, no se encontraban los Organismos Constitucionales Autónomos, dado que estos se incorporaron con la reforma constitucional de 2013.

El fin que persigue esencialmente la Controversia Constitucional es claro, tutelar las competencias establecidas en la Constitución Federal y, excepcionalmente, en Leyes generales, a partir de su distribución en el sistema federal y en el principio de división de poderes, en busca de beneficiar al mayor número de órganos legitimados para plantear este medio de control concreto de de regularidad constitucional, dada la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal y de todos los niveles de gobierno.

Sustenta lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I página 33, cuyo rubro y texto indican:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO. La Controversia Constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema

Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la Controversia Constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.”

Controversia Constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por nueve votos, contenidas en la sentencia dictada en la Controversia Constitucional 117/2014, publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo I, página 382 y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015.

El Tribunal Pleno, el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 42/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

2. Legitimación activa de los Organismos Constitucionales Autónomos para promover la Controversia Constitucional, a partir de la reforma de 11 de junio de 2013.

El 11 de junio de 2013, se expidió una importante reforma a la Constitución Federal para establecer como Organismos Constitucionales Autónomos a la Comisión Federal de Competencia y al Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Por la importante labor que estos desempeñan y por el ejercicio de varias atribuciones que pudieran generar conflicto con las que ejercen algunas dependencias federales, se estimó conveniente legitimar a los Organismos Constitucionales Autónomos para garantizar el pleno ejercicio de las competencias que la Constitución Federal les otorga.

De la exposición de motivos que dio origen a la reforma constitucional en análisis se desprenden las siguientes consideraciones:

“DICTAMEN/REVISORA

SENADORES

DICTAMEN

México, D.F. viernes 19 de abril de 2013.

Gaceta No. 127

El 21 de marzo de 2013, la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, aprobó la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 6º, 7, 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 2 de abril de 2013, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, informó al Pleno de la recepción de la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, turnándola a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía, así como de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen, con opinión de las Comisiones de Gobernación y de Justicia.

“IV. En el capítulo denominado “CAMBIOS A LA MINUTA”, se expresan los cambios que las dictaminadoras estiman que resultan pertinentes incluir en el decreto de reforma constitucional.”

“10. LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

Derivado de las diversas opiniones vertidas en los foros públicos de discusión en torno a la Minuta objeto de este dictamen, se coincide con lo señalado por algunos de los ponentes, en el sentido de que debe ser incorporado como un supuesto adicional de procedencia de una Controversia Constitucional, el análisis sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales, que en su caso emitan, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Lo anterior, es consecuente con el propósito que guió al Constituyente Permanente, al aprobar la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, mediante la cual se introdujeron como instrumentos adicionales de control de constitucionalidad, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales. Al respecto es necesario tener en cuenta lo que al respecto se expresó en la exposición de motivos respectiva:

“La Constitución es el ordenamiento supremo que, [...]”

Por cuanto hace a las controversias constitucionales, en la citada exposición de motivos se señaló lo siguiente:

“Las controversias constitucionales. [...]”

Es claro entonces que el propósito que orientó al Poder Reformador de la Constitución para incluir las controversias constitucionales, fue el de establecer un instrumento efectivo que permitiera garantizar el estado de constitucionalidad que debe privar en el Estado Mexicano, mediante el respeto irrestricto al principio de división de poderes, así como la salvaguarda de la esfera de competencia de los diversos órganos cuya existencia se prevé en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en última instancia es lo que asegura a los habitantes de este país, evitar un detrimento a sus Derechos Fundamentales por la comisión de actos arbitrarios ejercidos por los órganos y poderes públicos fuera del marco de sus facultades.

En los sistemas de control de la constitucionalidad contemporáneos se diseñan medios de control idóneos para resolver los conflictos entre los órganos del Estado, los cuales se denominan controversias constitucionales, controversias entre órganos, conflictos de competencias, o conflictos positivos y negativos, expresiones que hacen referencia a la finalidad de estos recursos, es decir, la solución jurisdiccional de las diferencias o controversias que surgen entre los órganos y organismos previstos en la Constitución del Estado sobre la constitucionalidad de sus determinaciones, sean éstas actos u omisiones.

Consecuentemente, la legitimación procesal básica que debe preverse en el caso de estos medios de control se centra en los órganos constituidos del Estado, comúnmente conocidos como poderes públicos, nacionales, provinciales, comunitarios o sus equivalentes – federales, locales, municipales, etc. –, los cuales pueden entrar en conflicto entre sí al ejercer su competencia, situación que se regula con base en distintas hipótesis jurídicas, considerando por ejemplo, la naturaleza de la determinación que origina la controversia, o bien los conceptos de anticonstitucionalidad que se argumentan al plantearla.

*Ahora bien, independientemente de que los conflictos de competencias se presentan con mayor frecuencia precisamente, entre los órganos tradicionales del Estado o Poderes Públicos, en los sistemas de control de la constitucionalidad más desarrollados se prevén los casos en los que estas controversias pueden involucrar a los órganos u Organismos Constitucionales Autónomos, como suelen denominarse en nuestro país, **como son los encargados de la protección de los Derechos Humanos**, o los que ejercen algunas otras competencias especializadas por disposición constitucional – las instituciones responsables de la supervisión y vigilancia del ejercicio del gasto público o de la organización de los procesos electorales, los consejos facultados para evaluar y avalar las*

iniciativas de Leyes relativas al desarrollo económico y social, de los Derechos Humanos, entre otros.

Esto se debe a que el criterio fundamental para determinar la legitimación procesal activa y pasiva en las controversias constitucionales, se basa en la existencia de un ámbito competencial previsto en las normas constitucionales a favor de los poderes públicos y de los órganos autónomos, cuya preservación en el caso de los conflictos de constitucionalidad, sólo puede lograrse mediante la acción directa de los órganos a los que se asigna, toda vez que por encima de ellos no se encuentra ninguna otra instancia facultada para evitar o resolver el conflicto y restablecer el orden constitucional interrumpido por el acto o la omisión que infringe la distribución de competencias señalada en la Constitución del Estado.

A esto se debe que en estos sistemas de control, tratándose de los conflictos entre órganos, no se legitime a las entidades, dependencias, comisiones, ni a los comités que forman parte de alguno de los poderes públicos u organismos autónomos, sencillamente porque sólo a éstos se atribuye una competencia constitucional, independientemente de la estructura orgánica interna que corresponda a cada uno para ejercerla.

Tanto los especialistas en el tema, como los criterios jurisprudenciales en la materia, coinciden sobre el particular, según se advierte en estos dos ejemplos:

a) El tratadista español Ignacio Torres Muro (“La legitimación en los procesos constitucionales”, Editorial Reus, Madrid, 2007, pág. 155) sostiene: “Aparte de estas incertidumbres relativas respecto a los sujetos legitimados, es preciso resaltar también que las normas concurrentes excluyen cualquier tipo de participación en estos conflictos de quienes no ostenten la condición de órganos ejecutivos superiores de los entes en presencia. Así en la administración del estado solamente podrá plantearlos el Gobierno y no ninguno de los muchos otros entes que la configuran. Lo mismo sucede con las comunidades autónomas, destacándose que deberán ser sus órganos colegiados ejecutivos, y nadie más, quienes activen estos mecanismos, que no están a disposición de otros órganos, ni, por supuesto, de entes locales o de otro tipo que pudieran pretender la defensa de los intereses de aquellas”.

b) En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania ha mantenido un criterio jurisprudencial inequívoco en el sentido de que para que este órgano de control pueda conocer de estas controversias “debe tratarse de conflictos de constitucionalidad” entre órganos del Estado u órganos auxiliares (BVerfGE, 3/15). En otros sistemas constitucionales como el de Italia, el Tribunal de Cuentas (Corte dei Conti) está

legitimado para intervenir en los conflictos de constitucionalidad, condición que le ha reconocido jurisprudencialmente el Tribunal Constitucional (Corte Costituzionale) de manera inequívoca, tanto cuando actúa en calidad de órgano competente para el juicio contable, como cuando lo hace en tanto órgano fiscalizador de las cuentas públicas (Pisaneschi, A., I conflitti d'attribuzioni tra i poteri dello Stato”, Presupposti e proceso, Milano, 1992).

Tratándose de este mismo órgano, pero en España, el artículo 8 de la Ley del Tribunal de Cuentas (LOTcu) determina que “Los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas serán resueltos por el Tribunal Constitucional”.

En América Latina pueden encontrarse ejemplos de sistemas de control en los que se establece una legitimación amplia para los conflictos entre órganos y organismos, con base en fórmulas que abarcan a cualquiera de ellos, sin limitar su connotación a los Poderes Públicos del Estado, como puede advertirse en estos casos:

a) En el artículo 202.3 de la Constitución de Perú se determina que entre las atribuciones del Tribunal Constitucional está la de “Conocer los conflictos de competencia, o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a Ley”; y

b) En Ecuador, el artículo 436 constitucional, Apartado 7, señala que corresponde a la Corte Constitucional “dirimir los conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución”.

Esta amplia legitimación procesal es necesaria y se justifica claramente, porque los conflictos entre los Poderes Públicos y los órganos autónomos pueden presentarse en diversos supuestos de colisión que no son privativos de los órganos tradicionales, toda vez que la base constitucional de estas posibles controversias es la asignación de un ámbito competencial previsto en la Constitución a un órgano determinado, el cual obviamente, puede ser uno de los Poderes Públicos del Estado, o bien, uno de los órganos especializados establecidos en los sistemas constitucionales como el nuestro, a los que se confiere una competencia directa en el propio texto constitucional, de lo que se deduce fácilmente que la controversia entre órganos no debe limitarse a algún tipo de ellos, sino debe preverse para cualquier caso en el que el órgano constitucionalmente competente pueda impugnar los actos o las omisiones de otro u otros, al considerar que infringen las prescripciones constitucionales vigentes, por ejemplo, en cuanto a la distribución de competencias.

En nuestro sistema constitucional, como se sabe, las controversias constitucionales previstas en el artículo 105, fracción I de la Ley Fundamental, fueron establecidas mediante la reforma constitucional que entró en vigor en 1995, con base en la cual las antiguas hipótesis de conflictos entre órganos contempladas en la versión anterior de este mismo precepto, de escasísima aplicación, cedieron su lugar a supuestos normativos distintos, los cuales a lo largo de dieciocho años han sido permanentemente aplicados para resolver conflictos constitucionales entre los órganos del Estado.

No obstante, a diferencia de las acciones de inconstitucionalidad simultáneamente establecidas en la fracción II de este precepto, las controversias constitucionales no han sido modificadas desde la entrada en vigor del Decreto de Reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, manteniendo hasta la fecha la misma estructura con la que fueron incorporadas a nuestro sistema constitucional.

Los únicos casos en los que este precepto ha sido reformado durante este período, de conformidad con los Decretos de fechas 8 de diciembre de 2005 y 15 de octubre de 2012, se refieren a la improcedencia de este recurso con relación a los conflictos entre Estados en materia de límites territoriales, aspecto regulado en el artículo 46 constitucional vigente, el cual no se refiere al control de la constitucionalidad.

En tales condiciones, la gradual ampliación de la legitimación procesal para interponer una acción de inconstitucionalidad en nuestro sistema jurídico, con base en la cual los partidos políticos y las Comisiones protectoras de los Derechos Humanos pueden hacer uso de este medio de control en contra de Leyes federales y locales de la materias respectivas, contrasta con la legitimación procesal que prevalece en las controversias constitucionales limitada a los poderes públicos federales, locales y municipales, la cual ha sido un obstáculo para que órganos constitucionales autónomos como el Instituto Federal Electoral puedan intervenir como partes en un juicio de este tipo.

Inclusive, tratándose de las Comisiones de Derechos Humanos, se advierte una incongruencia palmaria en nuestro sistema de control de la constitucionalidad, cuando se compara la legitimación procesal en el caso de estos dos medios de control, toda vez que estos órganos constitucionales autónomos no pueden intervenir en las controversias constitucionales y en cambio, sí pueden ser parte activa en los juicios derivados de una acción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, si se toma en cuenta la evidente importancia que actualmente tienen los órganos autónomos en nuestro sistema constitucional y la conveniencia de que su

intervención en los procesos de conformación y ejercicio del poder público en nuestro país se fortalezca, resulta incuestionable la necesidad correlativa de conferirle a estos nuevos órganos autónomos y a todos los demás que están previstos en las normas constitucionales y que tienen la misma naturaleza jurídica, la legitimación activa y pasiva para intervenir en las controversias constitucionales reguladas en la fracción I del artículo 105 constitucional.

Lo anterior, porque en tanto órganos autónomos a los que la Constitución confiere una competencia directa, tal como ocurre en el caso de los Poderes Públicos federales, locales y municipales, es incontrovertible que entre ellos pueden presentarse conflictos competenciales o de constitucionalidad al ejercer sus atribuciones, siendo indispensable que en las normas constitucionales se incluyan las previsiones normativas necesarias para resolver en vía jurisdiccional, cualesquiera de las posibles controversias que pudieran surgir entre los Poderes Públicos y los órganos autónomos, o entre ellos mismos, de la manera más expedita y adecuada, con el propósito fundamental de preservar el orden constitucional y proteger la vigencia permanente de la Constitución del Estado.

La necesidad de incluir como un supuesto adicional de procedencia de las controversias constitucionales el análisis sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales, que en su caso emitan, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, permitirá preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones que se conferirán a dichos órganos autónomos, con lo que se podrá corregir cualquier afectación a la esfera de competencia constitucionalmente conferida a los diversos órganos y poderes públicos del Estado, y por ende, los excesos que por este motivo pudieran ocasionarse en la esfera de derechos de los habitantes del país.

La decisión de incorporar el citado supuesto de procedencia en cuanto a las controversias constitucionales, es consistente con los diversos criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por vía jurisprudencial han ampliado los supuestos de procedibilidad de este medio de control, y por consecuencia, el catálogo de sujetos legitimados para promoverlo.

Al respecto es menester considerar lo expresado en la Controversia Constitucional 31/2006, donde se señaló lo siguiente: "...el objeto de tutela en la Controversia Constitucional es la salvaguarda de la supremacía constitucional, preservando los principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos parciales señalados en el propio artículo 105 constitucional, a saber, salvaguardar el federalismo, el principio de división de poderes y la supremacía constitucional, lo cual se

logra a través de la determinación, en cada caso que se somete a su conocimiento, de si existe o no invasión a la esfera de atribuciones que la Norma Fundamental otorga o reserva a los órganos originarios del Estado, así como del análisis sobre cualquier tema que se vincule, de algún modo, con una violación a la Constitución, sea en su parte orgánica como en la dogmática, pero siempre partiendo del carácter que como poderes, órganos o entes tienen los sujetos legitimados para intervenir en esta clase de juicios. Por consiguiente, el artículo 105, fracción I, constitucional establece como materia de análisis en la Controversia Constitucional los siguientes conflictos: a) Entre distintos órdenes jurídicos [incisos a), b), d), e), f), g), i) y j)], con motivo de sus actos o disposiciones generales: -La Federación y un Estado o el Distrito Federal. -La Federación y un Municipio. -Un Estado y otro. -Un Estado y el Distrito Federal. -El Distrito Federal y un Municipio. -Dos Municipios de diversos Estados. -Un Estado y uno de sus Municipios. -Un Estado y un Municipio de otro Estado. b) Entre órganos del mismo orden jurídico (conflictos de órganos de atribución), [incisos c), h) y k)], con motivo de sus actos o normas generales: -El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión. -El Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados. -El Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores. -El Poder Ejecutivo y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. -Dos Poderes de un mismo Estado. -Dos órganos de Gobierno del Distrito Federal. De lo expuesto se advierte que la intención del Órgano Reformador de la Constitución fue la de ampliar las facultades de esta Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias constitucionales, considerando la complejidad actual que tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales, y con la finalidad de comprender la variedad de conflictos entre dichos niveles de gobierno, incluyendo así un gran número de órganos legitimados para plantear las controversias constitucionales, en reconocimiento a la complejidad y pluralidad del sistema federal, atendiendo a aquellos que derivan del sistema federal (Federación, entidades federativas, Distrito Federal y los Municipios) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49 en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

En vista de lo anterior, y considerando las notas distintivas, que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, caracterizan a los órganos constitucionales autónomos, enumeradas en la Controversia Constitucional 32/2005, nuestro Máximo Tribunal Constitucional concluyó en la Controversia Constitucional 31/2006, que por haberse establecido la existencia y ámbito de atribuciones de éstos órganos en la Constitución, así como por el hecho de que realizan funciones primarias u originarias del Estado, era procedente reconocer que éstos cuentan con legitimación para promover controversias constitucionales.

En la controversia que se cita se dijo que las características esenciales de estos órganos son: a) deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, 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 coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

En este sentido se dijo además, que el listado de sujetos legitimados para promover una Controversia Constitucional, señalados en el artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debía entenderse como enunciativo, más no limitativo.

De la ejecutoria en cuestión derivó, entre otros, el siguiente criterio jurisprudencial: Novena Época Registro: 170808 Instancia: Pleno Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Diciembre de 2007 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 21/2007 Página: 1101 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVÉ LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVA. El citado precepto no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo ni que establezca un listado taxativo de los entes, poderes u órganos legitimados para promover controversias constitucionales, sino en armonía con las normas que disponen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos; de ahí que la aplicación del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe favorecer hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en su texto, sean acordes con la finalidad manifiesta de ese medio de control constitucional, que es precisamente salvaguardar las esferas de competencia de los órganos y poderes cuya existencia prevé la Constitución Federal. Controversia Constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza. El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 21/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

En vista de lo anterior, estas Comisiones dictaminadoras consideran que existen razones suficientes para incorporar en el decreto de reforma constitucional, una adición al artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y así

establecer como un supuesto adicional de procedencia de las controversias constitucionales, el análisis sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales, que en su caso emitan, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, y por ende, otorgarles también legitimación procesal activa para promover este medio de control.

Para este efecto, se propone adicionar un inciso I) a la fracción I del artículo 105 constitucional, para establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que se señalen en la Ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, lo cual podría reflejarse de la siguiente forma:

[...]

Asimismo, con el propósito de armonizar las disposiciones legislativas correspondientes se propondrán en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las reformas y adiciones para ampliar los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales en los términos antes expuestos.”

De lo expuesto en el dictamen citado, se desprende que el Constituyente Permanente estimó que la gradual ampliación de la legitimación procesal para interponer una Acción de Inconstitucionalidad en nuestro sistema jurídico, con base en la cual los partidos políticos y las Comisiones Protectoras de los Derechos Humanos pueden hacer uso de este medio de control en contra de Leyes federales y locales de las materias respectivas, contrasta con la legitimación procesal que prevalece en las controversias constitucionales limitada a los poderes públicos federales, locales y municipales, la cual ha sido un obstáculo para que órganos constitucionales autónomos como el Instituto Federal Electoral o las Comisiones de Derechos Humanos puedan intervenir como partes en un juicio de este tipo.

Inclusive, refiere el dictamen, **tratándose de las Comisiones de Derechos Humanos, se advierte una incongruencia** palmaria en nuestro sistema de control de la constitucionalidad, **cuando se compara la legitimación procesal en el caso de estos dos medios de control, toda vez que estos órganos constitucionales autónomos no pueden intervenir en las controversias constitucionales** y en cambio, sí pueden ser parte activa en los procesos derivados de una acción de inconstitucionalidad.

Por ello, sostiene el Constituyente Permanente, si se toma en cuenta la evidente importancia que actualmente tienen los órganos autónomos en nuestro sistema constitucional y la conveniencia de que su intervención en los procesos de conformación y ejercicio del poder público en nuestro país se fortalezca, resulta incuestionable la necesidad correlativa de conferirle a estos nuevos órganos autónomos y a todos los demás que están previstos en las normas constitucionales y que tienen la misma naturaleza jurídica, la legitimación activa y pasiva para intervenir en las controversias constitucionales reguladas en la fracción I del artículo 105 constitucional.

Por lo tanto, si con la reforma de 31 de diciembre de 1994, la voluntad del Constituyente Permanente fue beneficiar a la mayor cantidad de órganos originarios del Estado y legitimarlos para promover el juicio de Controversia Constitucional, y si con la modificación de 11 de junio de 2013, el órgano reformador de la Constitución expresamente indicó que la legitimación para promover controversias constitucionales debe ampliarse, entre otros órganos, a las **Comisiones de Derechos Humanos**, (y no sólo de la CNDH, pues claramente dice **“Comisiones”**) es indudable que esta Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, órgano constitucional autónomo cuenta con legitimación activa para acudir al juicio de Controversia Constitucional, por voluntad expresa del órgano reformador de la Constitución.

Incluso, en el dictamen de referencia se citan, por un principio de congruencia, criterios de ese Alto Tribunal relacionados con la legitimación de los órganos para promover el juicio, legitimación activa que debe interpretarse en una forma flexible y no limitativa, por lo que, esta Defensoría de los Derechos Humanos, respetuosamente considera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede contravenir la voluntad del órgano reformador de la Constitución y desconocer la legitimación que la Constitución Federal les otorga, pretendiendo interpretar que los únicos organismos legitimados serían la Comisión Federal de Competencia Económica o el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

El criterio fundamental para determinar la legitimación activa y pasiva en las controversias constitucionales, se basa en la existencia de un ámbito competencial previsto en las normas constitucionales a favor de los poderes públicos y de los órganos autónomos, cuya preservación en el caso de los conflictos de constitucionalidad, sólo puede lograrse mediante la acción directa de los órganos a los que se asigna una función especializada, a través de la Controversia Constitucional.

En tales condiciones, si la voluntad del Constituyente, en ambas reformas, es claramente abierta a la posibilidad de que las Comisiones de Derechos Humanos (federal y estatales) estén legitimadas en su condición de Organismos Constitucionales Autónomos, para promover la Controversia Constitucional, resulta indispensable que ese Alto Tribunal verifique dos condiciones:

1. Que la Constitución Federal reconozca a las Comisiones de Derechos Humanos estatales como órganos constitucionales autónomos, aun cuando delegue en las legislaturas locales su configuración legislativa, y
2. Que el Constituyente Permanente local establezca a la Comisión de Derechos Humanos respectiva, con las características que la Constitución Federal le otorga como Organismo Constitucional Autónomo.

Respetuosamente solicito que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación **reconozca la legitimación activa de esta Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro**, en razón de que es un Organismo que goza de la configuración normativa de un constitucional autónomo, lo cual ocurre así, ya que su autonomía se desprende expresa y directamente de la Constitución Federal.

Resultaría incongruente afirmar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover el juicio de Controversia Constitucional y la Defensoría que represento no, si la Constitución Federal otorga a los dos organismos la misma naturaleza jurídica (constitucionales autónomos), con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía de gestión y presupuestaria; y, Comisión Nacional y Defensoría, cumplen con el mandato que el artículo 102, Apartado B, primer párrafo, de la Constitución Federal les impone, que establece “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 [...] que violen estos derechos.*” Por ello, es imperioso reconocer legitimación activa en el juicio de Controversia Constitucional a las Comisiones de Derechos Humanos estatales, como es el caso de esta Defensoría.

3. Fines que persigue la Controversia Constitucional a partir de que el Constituyente Permanente otorgó legitimación activa a los Organismos Constitucionales Autónomos para promoverla.

Ahora bien, al inicio de este Apartado indicamos que los fines que persigue la Controversia Constitucional es constituirse como un mecanismo de control de la regularidad de la Norma Fundamental, para garantizar la distribución de competencias establecidas por el sistema federal y el principio de división de poderes, sin embargo, vale la pena formular el siguiente cuestionamiento: **¿Las**

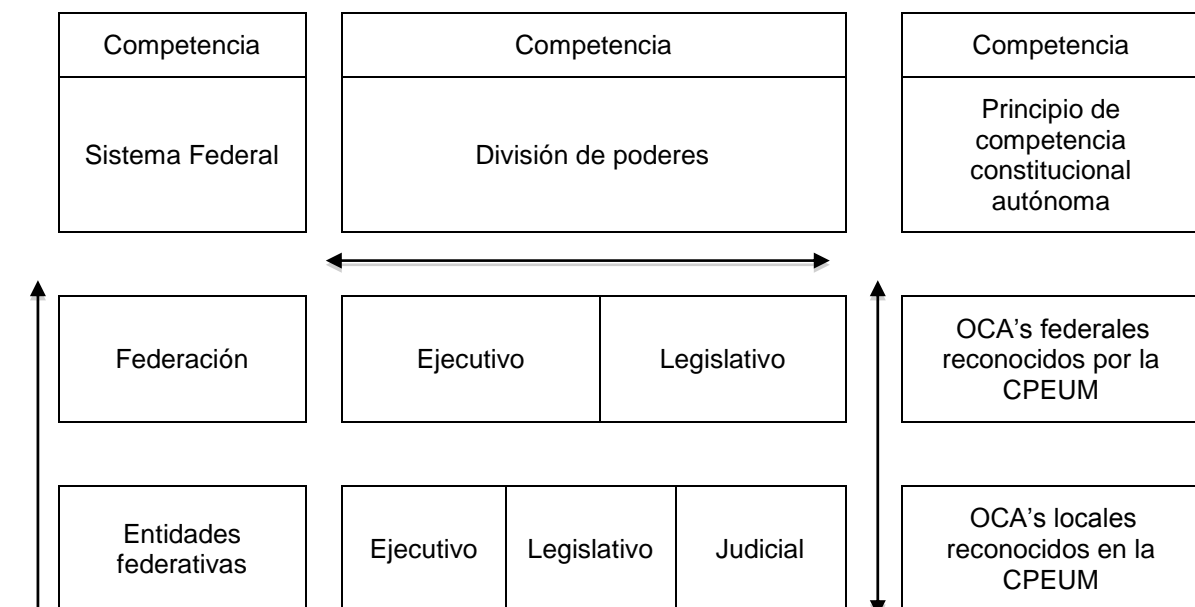
competencias otorgadas a un Organismo Constitucional Autónomo se enmarcan en el sistema federal o en el principio de división de poderes?

Evidentemente este tipo de organismos no encuentran espacio en el principio de división de poderes, dado que los artículos 49, 116 y 122 de la Constitución Federal son claros en señalar que el poder de la federación, los estados y la Ciudad de México, se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, órganos con competencias, en principio, ajenas a las establecidas para los Organismos Constitucionales Autónomos.

Ahora, si bien los Organismos Constitucionales Autónomos en la materia encuentran asidero en el sistema federal, dado que se trata de Comisiones de Derechos Humanos con competencia federal y estatal, consideramos prudente ubicarlos en un esquema diverso al principio federalista pero con límites muy claros, con el propósito de que su función se distinga del resto de los órganos originarios del Estado, además de que tienen total y absoluta autonomía.

Sirve para ilustrar lo anterior, la gráfica siguiente:

Ámbitos que tutela la Controversia Constitucional



Esta Defensoría de los Derechos Humanos estima que cuando el Constituyente Permanente otorgó legitimación a los Organismos Constitucionales Autónomos, como las comisiones de Derechos Humanos, implícitamente amplió el espectro de garantía que inicialmente se otorgó al medio de control de la regularidad constitucional denominado Controversia Constitucional.

Este medio comenzó por garantizar las competencias que se derivan del sistema federal y el principio de división de poderes, y ahora con motivo de la legitimación de este tipo de organismos, subyace la necesidad de garantizar la competencia constitucional que se les otorgó en la Carta Magna, máxima que puede denominarse como **“principio de competencia constitucional autónoma”**, que podemos definir como el mandato que se optimiza a través del reconocimiento de atribuciones, que en exclusiva y con autonomía plena, puede y debe llevar a cabo un órgano del estado, funciones estatales que se caracterizan por específicas, con el fin de obtener una mayor especialidad, agilidad, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales, y que se distingue del sistema federal en virtud de la gran relevancia que entraña el fin que constitucionalmente les fue asignado y del principio de división de poderes en razón de la poca flexibilidad que muestra para reconocer un poder adicional.

Ilustran lo aquí afirmado, por identidad de razón, los criterios de ese Alto Tribunal que a continuación se citan:

“ÓRGANOS AUTÓNOMOS ESTATALES. PUEDEN ESTABLECERSE EN LOS REGÍMENES LOCALES. *En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe precepto que autorice expresamente la creación de órganos constitucionales autónomos; sin embargo, atendiendo a la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes en la que se ha dejado de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) que sin perder su esencia, ahora se*

considera como una distribución de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado, es como se ha permitido su existencia en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, sin que se advierta que la incorporación de dichos órganos autónomos sea privativa del órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que conforme al régimen republicano, democrático y federal que establece la Norma Fundamental, los Estados de la República no están obligados a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en la Ley Suprema, puesto que en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.” [Época: Novena Época, Registro: 170239, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 13/2008, Página: 1870. Controversia Constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 13/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.]

“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. *Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que 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. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser*

eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.” [Época: Novena Época, Registro: 170238, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 12/2008, Página: 1871. Controversia Constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.]

“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.” [Época: Novena Época, Registro: 172456, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 20/2007, Página: 1647. Controversia Constitucional 31/2006.*

Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos.

Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza. El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.]

El “**principio de competencia constitucional autónoma**”, tiene como **característica el ejercicio de atribuciones específicas, a las cuales resulta inherente la autonomía que caracteriza a este tipo de organismos constitucionales**, con el propósito de que lleven a cabo su actividad con total independencia de alguno de los poderes clásicos, libres de cualquier injerencia en el desempeño de su función.

Es así que al legitimar a las Comisiones de Derechos Humanos para promover la Controversia Constitucional, en su carácter de Organismo Constitucional Autónomo, subyace un principio de competencia constitucional autónoma que también debe estar garantizado por este medio de control.

4. Reforma de 10 de junio de 2011, al artículo 102, Apartado B, de la Constitución Federal.

El artículo 102, Apartado B, de la Constitución Federal, dispone que el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección de Derechos Humanos, y que las constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de dichos organismos.

En congruencia con lo anterior, el artículo 33, Apartado A, de la Constitución de Querétaro, dispone la creación de un organismo público autónomo denominado Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, la cual contará con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía de gestión y presupuestaria.

En el contexto referido esta Defensoría, promovente del presente medio de control constitucional, es un Organismo Constitucional Autónomo creado en la Constitución Federal y configurado normativamente en la Constitución Política del Estado de Querétaro como un organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio. Es precisamente la Constitución Federal, la que mandata expresamente que las Constituciones Locales garanticen la autonomía de los organismos locales de protección de los Derechos Humanos.

Esta consideración puede corroborarse incluso con el proceso legislativo que dio origen a la importante reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, de 10 de junio de 2011, de la que derivó lo establecido en el párrafo anterior.

En las páginas 46 y 47, del “DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE DERECHOS HUMANOS CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”, emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y publicado en la Gaceta Parlamentaria el jueves 23 de abril de 2009, se motivó la reforma al artículo 102, Apartado B, de la Ley Fundamental, en la parte relativa a la autonomía de los organismos locales de protección de Derechos Humanos, en la forma siguiente:

“Reforma al Artículo 102

Con la integración del Apartado B al artículo 102 Constitucional en 1991, se otorgó rango constitucional a los organismos públicos de protección de los Derechos Humanos. Posteriormente, con la reforma de 13 de septiembre de 1999, se dotó únicamente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios y el Constituyente no estimó necesario

reconocer la autonomía de los organismos locales de protección de los Derechos Humanos en los estados y el Distrito Federal.

El resultado es que al día de hoy algunos organismos de las entidades federativas no cuentan con el carácter de autónomos para desempeñar su objeto legal. De una revisión de la naturaleza jurídica que cada Constitución local reconoce a los organismos públicos de Derechos Humanos, tenemos que: 16 gozan de autonomía plena, personalidad jurídica y de patrimonio propio; 9 sólo gozan de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, y 6 organismos públicos estatales sólo gozan de autonomía en las recomendaciones que emiten.

Por lo anterior, la propuesta de reforma sugiere que desde la propia Constitución Federal se ordene garantizar la autonomía de los organismos públicos de Derechos Humanos de las entidades federativas con el objetivo de fortalecerlos en su mandato. [...]

La inclusión de un párrafo mediante el cual se eleva a categoría constitucional la autonomía de los Organismos locales de protección de Derechos Humanos es, sin duda fundamental, ya que se garantiza con ello el objeto legal y actuación de estos organismos para el ejercicio de las funciones que le asigna la Constitución y la Ley.”

En el mismo tenor, en las páginas 39 y 40, del “DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE REFORMA DEL ESTADO, RESPECTO LA MINUTA DE PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO I DEL TÍTULO PRIMERO Y REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”, emitido por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 7 de abril de 2010, se señaló, en la parte que nos ocupa, que:

“En referencia al principio de autonomía, principio fundamental para estos órganos, nos encontramos con que este existe ya consagrado para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; sin embargo, no se encuentra garantizado para las comisiones u organismos públicos de Derechos Humanos de carácter local. La autonomía de los organismos públicos estatales de Derechos Humanos es condición sine qua non que les otorgaría gran fortaleza para proteger derechos.

Ha sido un reclamo recurrente durante varios años que no hay uniformidad en las Constituciones locales que les otorgue autonomía en el ejercicio de la función protectora, por lo que es fundamental que se establezca a nivel constitucional la obligatoriedad de que las Constituciones de los estados de la República y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal lo garanticen en su texto...”

De lo antes transcrito, es clara la voluntad del Constituyente Permanente de otorgar, desde la Constitución Federal, existencia y autonomía plena a los organismos protectores de Derechos Humanos de las entidades federativas, esto es, otorgarles origen y dotarlos de autonomía constitucional en la Norma Suprema, garantizada por las legislaturas locales.

Elevar “...a categoría constitucional la autonomía de los Organismos locales de protección de Derechos Humanos...”, significa reconocer y garantizar expresamente en la Constitución Federal, un principio de competencia constitucional autónoma en materia de Derechos Humanos, a cargo de los organismos nacional y locales, mandato de optimización que encuentra en el juicio de Controversia Constitucional, su principal garantía frente a los excesos o abusos de los poderes estatales, cuando estos a través de normas generales o actos concretos, intentan coartar el principio autonómico reconocido por el Constituyente Permanente.

Se insiste, resultaría incongruente afirmar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover el juicio de Controversia Constitucional y la Defensoría que represento no, si la Constitución Federal otorga a los dos organismos la misma naturaleza jurídica (constitucionales autónomos), con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía de gestión y presupuestaria; y, Comisión Nacional y Defensoría, cumplen con el mandato que el artículo 102, Apartado B, primer párrafo, de la Constitución Federal les impone, que establece “*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 [...] que violen estos derechos.” Por ello, es imperioso reconocer legitimación activa en el juicio de Controversia Constitucional a las Comisiones de Derechos Humanos estatales, como es el caso de esta Defensoría.

5. Legitimación activa de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.

Con base en el estudio aquí realizado, si del espíritu de la reforma de 31 de diciembre de 1994, se desprende que la voluntad del Constituyente Permanente fue beneficiar a la mayor cantidad de órganos originarios del Estado y legitimarlos para promover el juicio de Controversia Constitucional, y si en la modificación de 11 de junio de 2013, el órgano reformador de la Constitución expresamente manifestó su voluntad de que las Comisiones de Derechos Humanos, estén legitimadas para promover el juicio de Controversia Constitucional; y si por su parte, el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Federal, reconoce a las comisiones de Derechos Humanos como Organismos Constitucionales Autónomos, resulta claro que esta Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro está legitimada activamente para intentar el juicio que nos ocupa.

En tales condiciones, de conformidad con los artículos 102, Apartado B, párrafo quinto, de la Constitución Federal⁶ y 33, Apartado A, de la Constitución Política del Estado de Querétaro⁷ la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro es un Organismo Constitucional Autónomo, legitimado para promover Controversia Constitucional, cuyo origen y competencia están previstos en la Constitución Federal con plena libertad de acción para tomar sus decisiones, ya que su competencia no es compartida o derivada de algún otro ente estatal y, por

⁶“Artículo 102. A. ... B. ... Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.”

⁷ Artículo 33....

Apartado A

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

DATOS CONFIDENCIALES ELIMINADOS DE CONFORMIDAD CON LO SEÑALADO EN LOS ARTÍCULOS 109, 111 Y 116 DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; 102, 104 Y 111 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; Y PRIMERO, SÉPTIMO, QUINCUAGÉSIMO SEXTO, QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO Y QUINCUAGÉSIMO NOVENO DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE VERSIONES PÚBLICAS. **37**

mandato del Constituyente Permanente, encuentran configuración normativa en la Constitución Política de la entidad federativa.

Además es un Organismo independiente en sus funciones y decisiones, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía de gestión y presupuestaria, en tanto que está facultado para resolver con libertad los asuntos de su competencia, sin interferencia de otros poderes u organismos públicos autónomos.

En este sentido, la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, Organismo Constitucional Autónomo, cuenta con legitimación activa para promover el presente juicio de Controversia Constitucional, por lo que resulta evidente, no se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia, ya que el Ministro instructor deberá tomar en consideración los razonamientos aquí expuestos, al momento de dictar el auto que recaiga al presente escrito.

Expuesto lo anterior, de conformidad con el artículo 22 de la Ley Reglamentaria me permito manifestar a Usted lo siguiente:

I. ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO ACTOR.

La Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, quien es Representada por su Presidente, Doctor ***** ***, con domicilio oficial en ***** **, y con domicilio para oír y recibir notificaciones en la Ciudad de México el precisado en el proemio del presente escrito.

II. PODERES DEMANDADOS.

- La Legislatura del Estado de Querétaro, con domicilio en ***** **, Querétaro, Querétaro.
- El Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, por conducto del Gobernador del Estado, con domicilio en

***** , Colonia Centro, C.P. 76000, Querétaro, Querétaro.

- Secretario de Gobierno, con domicilio en ***** , C.P. 76000, Querétaro, Querétaro.
- Secretario de Planeación y Finanzas, con domicilio en Palacio de la Corregidora ubicado en la ***** , Colonia Centro, C.P. 76000, Centro Histórico, Querétaro, Querétaro.

III. TERCEROS INTERESADOS.

No existen.

IV. NORMA GENERAL Y ACTOCUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.

De la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro:

- La discusión, votación y aprobación del “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “*La Sombra de Arteaga*”, el 17 de diciembre de 2015, en específico el artículo 11, en la porción normativa relativa al presupuesto asignado y fraccionado a esta Defensoría, por lo que hace a la cantidad aprobada la cual es menor a la del año 2015 y el rubro correspondiente a “*Jubilaciones y pensiones*”:

“Artículo 11. ...

ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

...

Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro 29,743,980

a) *Gasto de operación* 27,650,921

...”

Del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro:

- Por conducto del Gobernador del Estado, la iniciativa, sanción y promulgación del “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “*La Sombra de Arteaga*”, el 17 de diciembre de 2015, en específico el artículo 11, en la porción normativa relativa al presupuesto asignado a esta Defensoría.
- Por conducto del Secretario de Gobierno del Estado de Querétaro, se reclama el refrendo y publicación del “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “*La Sombra de Arteaga*”, el 17 de diciembre de 2015.
- Por conducto del Secretario de Planeación y Finanzas reclamo el refrendo del “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “*La Sombra de Arteaga*”, el 17 de diciembre de 2015.

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

- El oficio SPF/0063/2015, de 31 de diciembre de 2015, documental **que constituye el primer acto de aplicación** del “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, mismo que fue notificado a esta Defensoría el 4 de enero de 2016, a través del cual el Secretario de

Planeación y Finanzas informa a esta Defensoría la calendarización definida en forma “unilateral” por dicho funcionario, de los recursos aprobados en el referido presupuesto.

- La ejecución del Decreto antes mencionado en la cantidad de \$29,743,980.00 y que se materializa en el oficio SPF/0063/2015.
- La aplicación de \$2,093,059.00 del presupuesto autorizado a esta Defensoría, para cubrir “*Jubilaciones y pensiones*” de ex trabajadores contratados y pagados por el Gobierno del Estado que se desempeñaban en esta Institución a mi cargo.

V. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS.

Los artículos 1, 14, 16, y 102, Apartado B, de la Constitución Federal.

VI. OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA.

De conformidad con el artículo 21 de la Ley Reglamentaria, la Controversia Constitucional puede promoverse dentro de los plazos siguientes:

“ARTICULO 21. *El plazo para la interposición de la demanda será:*

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la Ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

III. ...”

La norma impugnada y el acto impugnados son los siguientes:

- El artículo 11, en la porción normativa relativa al presupuesto asignado esta Defensoría, del “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “*La Sombra de Arteaga*”, el 17 de diciembre de 2015.
- El oficio SPF/0063/2015, de 31 de diciembre de 2015, con el que el Secretario de Planeación y Finanzas informa la calendarización definida en forma “unilateral”, de los recursos aprobados en el referido presupuesto, notificado a esta Defensoría el 4 de enero de 2016.

El “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “*La Sombra de Arteaga*”, el 17 de diciembre de 2015, por lo que de conformidad con los artículos 2, 3 y 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria y tomando en cuenta que el período de receso de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación corrió del 16 de diciembre de 2015 al 3 de enero de 2016, el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda comenzó a correr el 4 de enero del año en curso y vence el 15 de febrero siguiente.

El oficio SPF/0063/2015, de 31 de diciembre de 2015, con el que el Secretario de Planeación y Finanzas informó la calendarización definida en forma “unilateral”, de los recursos aprobados en el referido presupuesto, fue notificado a esta Defensoría el 4 de enero de 2016, como se demuestra con el sello de recibido que aparece en la copia certificada del mencionado oficio, mismo que se acompaña como prueba, por lo que para computar el plazo para la interposición de la demanda es importante definir la Ley que rige el acto.

La Ley que rige el oficio impugnado es el propio “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, y la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del

Estado de Querétaro. Este último ordenamiento establece en su artículo 1, lo siguiente:

“Artículo 1. La presente Ley es de observancia general y tiene por objeto regular la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los recursos públicos del Estado de Querétaro y de sus municipios.

La interpretación de esta Ley corresponde a la Secretaría de Planeación y Finanzas, del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.

La Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro y el Código Fiscal del Estado de Querétaro, serán supletorios de esta Ley, en lo conducente.”

El precepto citado dispone que este ordenamiento tiene por objeto regular la programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los recursos públicos del Estado de Querétaro y de sus municipios y la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro y el Código Fiscal del Estado de Querétaro, serán de aplicación supletoria.

Adicionalmente, en los artículos 37 a 50 de la Ley en cita, se establecen las reglas aplicables al procedimiento de programación, elaboración del proyecto, presentación, aprobación y entrada en vigor del Presupuesto de Egresos de la Anualidad que corresponda.

La Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro rige la emisión del oficio SPF/0063/2015, de 31 de diciembre de 2015, ya que de la lectura del oficio cuya inconstitucionalidad se demanda, se podrá advertir que el Secretario fundó el acto en los artículos 55, párrafos primero y tercero y 56 de la Ley mencionada.

Ahora bien, la Ley para Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro no contiene una disposición expresa acerca del momento en que surtirán efectos las notificaciones de los actos que se emitan con base en este ordenamiento, razón por la cual debe acudir-se supletoriamente a las disposiciones

del Código Fiscal del Estado de Querétaro, de conformidad con el artículo 1, párrafo tercero, de la Ley citada.

El Código Tributario local en sus artículos 1, 2 y 8 establecen:

“Artículo 1. La hacienda pública del Estado de Querétaro, para cubrir el gasto público y demás obligaciones a su cargo, percibirá en cada ejercicio fiscal los impuestos, derechos, contribuciones especiales y participaciones en ingresos federales que establezcan las Leyes respectivas, así como los sistemas y convenios de coordinación que se suscriban para tales efectos.”

“Artículo 2. Son Leyes fiscales en el Estado:

- I. El presente Código;*
- II. La Ley de Ingresos del Estado de Querétaro;*
- III. El Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro;*
- IV. La Ley de Hacienda del Estado de Querétaro;*
- V. La Ley de Coordinación Fiscal Estatal Intermunicipal del Estado de Querétaro; y*
- VI. Las demás Leyes que contengan disposiciones de carácter hacendario.*

La aplicación de las disposiciones a que se refiere este artículo le corresponderá al Poder Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Planeación y Finanzas y demás autoridades administrativas que prevengan las Leyes.”

“Artículo 8. Son autoridades fiscales del Estado:

- I. El Gobernador del Estado;*
- II. El Secretario de Planeación y Finanzas;*
- III. El Procurador Fiscal;*
- IV. El Director de Ingresos;*
- V. El Director de Fiscalización;*

VI. *Los titulares de las dependencias encargadas de las finanzas públicas de los municipios;*

VII. *El Director de Ingresos o el titular de la unidad administrativa encargada de la recaudación de los ingresos, así como los funcionarios que mediante acuerdo autorice el titular de la dependencia encargada de las finanzas públicas municipales; y*

VIII. *Las demás que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y el Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación y Finanzas señalen.*

Las autoridades señaladas en este artículo, se considerarán autoridades fiscales estatales o municipales en el ejercicio de las facultades que se establezcan en los convenios que celebren el Estado y los Municipios, y sólo procederán los recursos y medios de defensa que establecen las Leyes fiscales correspondientes.”

De los numerales citados se desprende que la hacienda pública del Estado de Querétaro, para cubrir el gasto público y demás obligaciones a su cargo, percibirá en cada ejercicio fiscal los ingresos provenientes de las contribuciones y participaciones en ingresos federales que establezcan las Leyes respectivas.

El Decreto del Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro, señalan los dispositivos citados, reviste las características de una Ley fiscal y el Secretario de Planeación y Finanzas, ejecutor de dicho Presupuesto, es autoridad tributaria en todo el territorio del Estado.

Por estas razones se estima que el Código Fiscal del Estado de Querétaro es la norma que, para el caso que nos ocupa, debe suplir las disposiciones de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, dado que el Presupuesto de Egresos es una Ley fiscal y la calendarización de sus recursos constituye un acto de naturaleza fiscal, emitido por una autoridad tributaria, por tanto, debe acudir al referido Código para verificar el día en que surten efectos los actos que se emitan bajo el amparo de las disposiciones de la Ley.

Ahora, el artículo 133 del Código Fiscal local establece que **“las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que**

fueron hechas” y al practicarlas deberá proporcionarse al interesado copia del acto administrativo que se notifique.

Por tanto, si el oficio impugnado se notificó en esta Defensoría el 4 de enero de 2016, surtió sus efectos el 5 siguiente, de conformidad con el artículo 133 del Código comentado (norma que rige la notificación del acto), por lo que de conformidad con los artículos 2, 3 y 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria, tomando en consideración que el período de receso de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación corrió del 16 de diciembre de 2015 al 3 de enero de 2016, y que con base en los artículos 1, párrafo tercero, de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos y el 133 del Código Fiscal, ambos del Estado de Querétaro, el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda comenzó a correr el 6 de enero del año en curso y vence el 17 de febrero siguiente.

Por las razones expuestas, si la demanda se promovió el 15 de febrero y conforme a lo anterior el plazo próximo de vencimiento respecto de los actos impugnados fue el 15 del mismo mes, es evidente que la demanda se encuentra promovida en tiempo.

VII. INTERÉS LEGÍTIMO DE LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO PARA PROMOVER LA PRESENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con el criterio prevaleciente en esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el interés legítimo, para la promoción de la Controversia Constitucional por parte de los órganos legitimados en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista un principio de agravio, que puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.

Ilustra el criterio señalado la tesis siguiente:

“INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL. De acuerdo con el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el interés legítimo, para la promoción de la Controversia Constitucional por parte de los órganos legitimados en el artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.” [Época: Décima Época, Registro: 2006022, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CXVIII/2014 (10a.) Página: 721. Controversia Constitucional 91/2012. Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos. 4 de diciembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Makawi Staines Díaz. Esta tesis se publicó el viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas en el Semanario Judicial de la Federación.]

En tales condiciones, se actualiza un principio de afectación, toda vez que los decrementos y retenciones presupuestales que ha sufrido esta Institución, derivan en un ámbito que incide en la esfera regulada directamente desde la Constitución General en cuanto a su autonomía de gestión y presupuestaria y su efectividad como mecanismo no jurisdiccional de protección y defensa de Derechos Humanos, ya que con los recursos que el Gobierno del Estado entrega mes a mes, no se cubre ni siquiera el gasto corriente de esta Defensoría, por lo que el presupuesto asignado para programas de promoción, difusión y defensa de los Derechos Humanos se encuentra prácticamente detenido, en agravio de las atribuciones que la Norma Fundamental otorgan y de las garantías institucionales de autonomía que caracterizan a esta Defensoría.

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

1. El artículo 102, Apartado B, de la Constitución Federal, dispone que el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán Organismos de protección de Derechos Humanos, y que las constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de dichos Organismos.

2. En congruencia con lo anterior, el artículo 33 Apartado A de la Constitución Política del Estado de Querétaro, dispone la creación de un Organismo público autónomo denominado “*Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro*”, la cual contará con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía de gestión y presupuestaria.

3. De conformidad con los artículos 7 y 10 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, la Defensoría es un Organismo que cuenta con autonomía constitucional de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las atribuciones y obligaciones que le confieren esta Ley y los demás ordenamientos aplicables. En el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía, la Defensoría no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno.

Precisado lo anterior, se exponen a continuación los antecedentes de la norma y del acto que se reclaman, los que por cuestión de método, se refieren cronológicamente.

A. Antecedentes del “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “*La Sombra de Arteaga*”, el 17 de diciembre de 2015.

1. La Legislatura del Estado y el Titular del Poder Ejecutivo, han mostrado una firme intención de limitar la autonomía de gestión, presupuestaria y patrimonio

DATOS CONFIDENCIALES ELIMINADOS DE CONFORMIDAD CON LO SEÑALADO EN LOS ARTÍCULOS 109, 111 Y 116 DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; 102, 104 Y 111 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; Y PRIMERO, SÉPTIMO, QUINCUAGÉSIMO SEXTO, QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO Y QUINCUAGÉSIMO NOVENO DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE VERSIONES PÚBLICAS.

de esta Defensoría, pues el presupuesto asignado para 2016, muestra una reducción importante, en comparación con los incrementos que se asignaron de 2013 a 2015, como se muestra a continuación:

Año	Presupuesto anual asignado
2013	\$26,964,772.00
2014	\$28,879,975.00
2015	\$30,351,000.00
2016	\$29,743,980.00

2. Mediante oficio SPF/00325/2014, de 31 de diciembre de 2014 y notificado en esta Defensoría el 6 de enero de 2015, el Secretario de Planeación y Finanzas del Estado, me informó la calendarización definida en forma “unilateral” por dicho funcionario, de los recursos aprobados en el Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2015 (Anexo 5).

3. En ejercicio de la autonomía de gestión establecida en los artículos 102 Apartado B párrafo cuarto de la Constitución Federal y 33 Apartado A párrafo primero de la Constitución Estatal, el 30 de octubre de 2015, presenté a la LVIII Legislatura, el Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2016 de la Defensoría, a través del oficio DDHQ/153/2015 que se adjunta a la demanda (Anexo 9).

4. El 6 de noviembre de 2015, se recibió en Oficialía de Partes de la Institución el diverso DALJ/1272/15/LVIII, mediante el cual el Presidente de la Mesa Directiva de la LVIII Legislatura informa que la Defensoría se debe ajustar a lo establecido en la Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de

Querétaro, para que sea el Poder Ejecutivo de la Entidad Federativa, quien presente el Proyecto de Presupuesto del Organismo Público Autónomo ante el Congreso; lo cual conculca la autonomía de gestión establecida en los artículos 102 Apartado B párrafo cuarto de la Constitución Federal, 33 Apartado A párrafo primero de la Constitución Estatal, considerando 7 inciso iv y artículo 7 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro (Anexo 10).

5. El 17 de diciembre de 2015, se publicó en el Periódico Oficial “*La Sombra de Arteaga*” el “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*” y en su artículo 11, se advierte que el monto asignado a la Defensoría es de \$29,743,980.00 (veintinueve millones setecientos cuarenta y tres mil novecientos ochenta pesos 00/100 M.N.), el cual indebidamente se fracciona en dos conceptos, el primero relativo al “*Gasto de operación*” por \$27,650,921.00 (veintisiete millones seiscientos cincuenta mil novecientos veintiún pesos 00/100 M.N.) y el segundo destinado en forma totalmente inconstitucional a “*Jubilaciones y pensiones*” por \$2,093,059.00 (dos millones noventa y tres mil cincuenta y nueve pesos 00/100 M.N.). **Cabe señalar que este último rubro no tiene precedente en los presupuestos autorizados en los años que he estado al frente de esta Institución**, ya que la nomina era controlada por la Secretaría de Planeación y Finanzas y los empleados de esta Defensoría se encontraban contratados por Gobierno del Estado, en razón de que se trata de pensionados y jubilados que adquirieron tal calidad cuando este órgano revestía las características de un Organismo descentralizado, integrante de la Administración Pública Paraestatal, por lo tanto, es la Secretaría la encargada de cubrir el monto relativo a tales pensiones.

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

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

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

3. Con fundamento en los artículos 55 párrafos primero y tercero y 56 de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, el Secretario de Planeación y Finanzas, mediante oficio SPF/0063/2015⁸, informó la calendarización de los recursos aprobados en el Presupuesto para el ejercicio 2016, entregas que fueron programadas en forma “unilateral” por dicho funcionario y no por acuerdo con este Organismo Constitucional Autónomo como lo indica el artículo 55, tercer párrafo, de la Ley indicada (Anexo 11).

4. Mediante oficio UADDHQ/008/2016 del 13 de enero de 2016, suscrito por la Jefa de la Unidad Administrativa de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, se solicitó a la Directora de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Planeación y Finanzas, efectuara la transferencia electrónica bancaria del

⁸Oficio de 31 de diciembre de 2015, notificado a esta Defensoría el 4 de enero de 2016.

presupuesto anual para el ejercicio fiscal 2016 autorizado a esta Defensoría (Anexo 12).

5. En respuesta, la Directora de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Planeación y Finanzas, mediante oficio SPF/DPE/00038/2016 del 13 de enero de 2016, envió a esta Defensoría copia de la transferencia interbancaria efectuada el mismo día, por la cantidad de \$2,150,000.00, correspondiente a la ministración del mes de enero de 2016 (Anexo 13).

6. Mediante oficio DDQPH/002/2016 de 8 de enero de 2016, esta Defensoría solicitó al Titular del Poder Ejecutivo que girara las instrucciones que estimara necesarias para que se transfiriera a este Organismo Constitucional Autónomo, la totalidad de los recursos que constituyen el presupuesto autorizado para 2016, **sin que a la fecha se tenga respuesta** (Anexo 14).

7. Mediante oficio DDQPH/017/2016, de 12 de enero de 2016, esta Defensoría solicitó al titular de la Secretaría de Planeación y Finanzas el depósito a este Organismo Constitucional Autónomo correspondiente a la totalidad de los recursos que constituyen el presupuesto autorizado para 2016, **sin que a la fecha se tenga respuesta** (Anexo 15).

IX. CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

Por una cuestión de método, los conceptos de invalidez que se hacen valer se dividen para su estudio en los apartados siguientes:

1. Conceptos de invalidez con los que se demuestra la inconstitucionalidad del “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “*La Sombra de Arteaga*”, el 17 de diciembre de 2015, los que se dividen en dos rubros:

A. Afectación al principio de irreductibilidad del presupuesto. Se asignó un presupuesto menor para 2016, en comparación con el asignado para 2015.

B. Clasificación del gasto de operación para el pago a jubilados y pensionados y la aplicación de \$2,093,059.00 del presupuesto autorizado a esta Defensoría, para cubrir “*Jubilaciones y pensiones*” de ex trabajadores que si bien laboraban en esta Institución a mi cargo, **se trata de personal contratado directamente por el Gobierno del Estado.**

2. Conceptos de invalidez con los que se demuestra la inconstitucionalidad del oficio SPF/0063/2015, de 31 de diciembre de 2015, documental **que constituye el primer acto de aplicación** del “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, con el que se informa la calendarización definida en forma “unilateral” por dicho funcionario, de los recursos aprobados en el referido presupuesto.

PRIMERO. CONCEPTOS DE INVALIDEZ CON LOS QUE SE DEMUESTRA LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”.

A. EL “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, es inconstitucional PORQUE VIOLA EL PRINCIPIO DE IRREDUCTIBILIDAD PRESUPUESTAL EN PERJUICIO DE LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN Y PRESUPUESTARIA DE ESTA

DEFENSORÍA, EN CONTRAVENCIÓN DE LOS ARTICULOS 1, 14, 16 Y 102, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El artículo 11, en la porción normativa relativa a esta Defensoría, del “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, es inconstitucional por contravenir los artículos 1º, 14, 16 y 102, Apartado B, párrafo octavo, de la Constitución Federal; ya que constituye una norma que priva a esta Defensoría de un presupuesto por lo menos igual en monto asignado al que obtuvo en 2015, en menoscabo del principio de irreductibilidad del presupuesto; acto que las autoridades demandadas llevaron a cabo con absoluta falta de fundamentación y motivación, en contravención de las **garantías institucionales** que reconocen autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio a este Organismo Constitucional Autónomo, en desacato del principio de progresividad que todas las autoridades deben observar en el ámbito de su competencia, particularmente cuando se trate de asignar recursos en un Presupuesto Estatal, destinados a la operación del mecanismo de control no jurisdiccional de protección y defensa de los Derechos Humanos que el Constituyente Permanente depositó en esta Defensoría.

Del artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Federal⁹; se desprende que todas las autoridades se encuentran obligadas a cumplir con el mandato constitucional de respetar y garantizar los Derechos Humanos de conformidad, entre otros principios, con el de progresividad.

El deber de respeto presupone obligaciones negativas, es decir, que las autoridades no perpetren violaciones de Derechos Humanos; por su parte, el deber de garantía presupone obligaciones positivas, que implica que las autoridades tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los

⁹Artículo 1. ...

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

DATOS CONFIDENCIALES ELIMINADOS DE CONFORMIDAD CON LO SEÑALADO EN LOS ARTÍCULOS 109, 111 Y 116 DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; 102, 104 Y 111 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; Y PRIMERO, SÉPTIMO, QUINCUAGÉSIMO SEXTO, QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO Y QUINCUAGÉSIMO NOVENO DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE VERSIONES PÚBLICAS. 54

Derechos Humanos reconocidos a través de ese precepto constitucional. Dentro del deber de garantía se encuentran los aspectos de prevención, protección, investigación y reparación, acciones concretas que las autoridades llevaran a cabo atendiendo al principio de progresividad.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis aislada de la Décima Época, 1a. CCCXL/2015 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo I, página: 971, cuyo rubro y texto señalan:

“DERECHOS HUMANOS. TODAS LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A CUMPLIR CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETO Y GARANTÍA. Del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como de los artículos 1.1 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es claro que todas las autoridades se encuentran obligadas a cumplir con el mandato constitucional y convencional de respeto y garantía -dentro de esta última se encuentra la obligación de reparar- de los Derechos Humanos. Así, todas las autoridades tienen que respetar los Derechos Humanos y, en el ámbito de su competencia, garantizar su ejercicio y reparar cuando se cometen violaciones contra estos derechos. El deber de respeto presupone obligaciones negativas, es decir, que las autoridades no perpetren violaciones de Derechos Humanos; por su parte, el deber de garantía presupone obligaciones positivas, que implica que las autoridades tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los Derechos Humanos reconocidos a través de ese precepto constitucional. Dentro del deber de garantía se encuentran los aspectos de prevención, protección, investigación y reparación.”

Amparo en revisión 476/2014. 22 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de noviembre de 2015 a las 10:06 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Por lo que hace al principio de progresividad, la Segunda Sala del Alto Tribunal ha señalado que su observancia exige, por un lado, que todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen

gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos y, por otro, les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas (legislativas o administrativas) que disminuyan su nivel de protección.

El criterio señalado se reflejó en la tesis aislada 2a. CXXVI/2015 (10a.) de la Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo II, página: 1298, cuyo rubro y texto indican:

“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE DICHO PRINCIPIO. El principio de progresividad de los Derechos Humanos tutelado en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque su observancia exige, por un lado, que todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos y, por otro, les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección. Respecto de esta última expresión, debe puntualizarse que la limitación en el ejercicio de un derecho humano no necesariamente es sinónimo de vulneración al referido principio, pues para determinar si una medida lo respeta, es necesario analizar si: (I) dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y (II) genere un equilibrio razonable entre los Derechos Fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos. En ese sentido, para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano viola el principio de progresividad de los Derechos Humanos, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada.”

Amparo directo en revisión 2425/2015. Grupo Uno Alta Tecnología en Proyectos e Instalaciones, S.A. de C.V. 12 de agosto de 2015. Unanimidad de cuatro votos de

los Ministros Eduardo Medina Mora I., Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Esta Defensoría no desconoce el criterio del Pleno de ese Alto Tribunal, en el sentido de que la Controversia Constitucional no es un mecanismo idóneo para la defensa de los Derechos Humanos, es por ello que no pretendo defender la autonomía presupuestaria de la Institución a partir de un argumento que tenga como premisa inicial la violación de los Derechos Fundamentales de mi Representada, empero, el artículo 1, párrafo tercero, de la Constitución Federal establece claramente el deber de todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, de respetar y garantizar las prerrogativas fundamentales de las personas, de conformidad con el principio de progresividad, máxima que involucra la actividad legislativa y presupuestaria a cargo de los órganos demandados.

Por tanto, si la Legislatura estatal y el Ejecutivo local en el ámbito de su competencia, se encargan de expedir el Presupuesto de Egresos de la Entidad, y en este instrumento normativo el Pleno de la Asamblea y el Gobernador del Estado asignan los recursos para que esta Defensoría opere el mecanismo de control no jurisdiccional de protección y defensa de los Derechos Humanos, es claro que en el ejercicio de atribuciones de tal envergadura, las autoridades deben observar el principio de progresividad, esto es, **los órganos estatales que intervienen en la elaboración y emisión del Presupuesto de Egresos del Estado, cuando se trate del análisis y discusión del monto que se asignará como gasto de operación a la Defensoría de los Derechos Humanos, deben adoptar medidas presupuestarias que no signifiquen un retroceso que debilite la garantía de protección no jurisdiccional que el Constituyente estableció en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Federal.**

Mandato constitucional que las autoridades señaladas como demandadas dejaron de cumplir, pues el “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, constituye una regresión en perjuicio de la autonomía de gestión y presupuestaria de esta Defensoría y del principio de progresividad, al reducir significativamente su presupuesto en comparación con el de 2015 y etiquetar el gasto de la Institución para el pago de jubilaciones y pensiones de trabajadores que no fueron contratados por ésta, con absoluta falta de fundamentación y motivación, lo que también se traduce en una afectación al deber de garantizar la protección de los Derechos Humanos en el Estado de Querétaro, ya que la reducción al presupuesto directo de la Institución limita la importante función que desarrolla al frente de un mecanismo no jurisdiccional de protección de Derechos Fundamentales, lo que constituye un retroceso en el deber de garantizar la protección y defensa de los Derechos Humanos en forma progresiva.

En efecto, con la reducción presupuestal impugnada, las autoridades responsables dejaron de incrementar gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos y, por tanto, constituye una expresión de regresividad, dado que se trata de una medida que disminuye su nivel de protección.

Para explicar lo anterior, es conveniente señalar que el principio de división de poderes establecido en el artículo 49 de la Constitución Federal, que establece que el poder para su ejercicio se distribuye en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, hoy se acompaña de Organismos Constitucionales Autónomos que por su naturaleza jurídica no guardan dependencia jerárquica, normativa, ni técnica con los órganos primarios del Estado.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), son ejemplos de Organismos Constitucionales Autónomos y

cada una tiene un organismo homólogo en las entidades federativas con el mismo objeto legal, pero con competencia limitada al ámbito local.

Los Organismos Públicos Protectores de Derechos Humanos tienen su génesis a partir de la inclusión del Apartado B al artículo 102 de la Constitución Federal el 28 de enero de 1992, pero fue hasta la Reforma del 11 de septiembre de 1999, con la incorporación del párrafo cuarto al mismo precepto, cuando se precisa que la CNDH cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Generalmente cuando el contenido de la Carta Magna se modifica, el Constituyente Permanente Local adecua el texto constitucional de la Entidad Federativa a la reforma de que se trate; aunque tuvieron que pasar más de doce años, fue con la reforma de 10 de junio de 2011, que se reconocieron las mismas condiciones de autonomía a los organismos de las entidades federativas, al establecerse en el párrafo quinto del artículo 102, Apartado B, de la Constitución Federal, dichas características.

Por tanto, el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Federal, dispone que el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección de Derechos Humanos y que las constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de dichos organismos.

En congruencia con lo anterior, el artículo 33, Apartado A, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, dispone la creación de un organismo público autónomo denominado Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, la cual contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía de gestión y presupuestaria.

En este marco, la Defensoría, promovente del presente medio de control constitucional, es un Organismo que tiene su origen en un mandato establecido en la propia Ley Fundamental y por virtud del cual la Constitución Política del Estado

de Querétaro, configuró normativamente dotándola de plena autonomía. Es la Constitución Federal la que en forma expresa ordena que las constituciones de las entidades federativas garanticen la autonomía de los Organismos de Protección de los Derechos Humanos.

Esta consideración puede corroborarse incluso con el proceso legislativo que dio origen a la importante reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, de 10 de junio de 2011, de la que derivó lo establecido en el párrafo anterior.

En las páginas 46 y 47, del “DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE DERECHOS HUMANOS CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”, emitido por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y publicado en la Gaceta Parlamentaria el jueves 23 de abril de 2009, se motivó la reforma al artículo 102, Apartado B, de la Ley Fundamental, en la parte relativa a la autonomía de los Organismos locales de protección de Derechos Humanos, en la forma siguiente:

“Reforma al Artículo 102

Con la integración del Apartado B al artículo 102 Constitucional en 1991, se otorgó rango constitucional a los Organismos públicos de protección de los Derechos Humanos. Posteriormente, con la reforma de 13 de septiembre de 1999, se dotó únicamente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios y el Constituyente no estimó necesario reconocer la autonomía de los Organismos locales de protección de los Derechos Humanos en los estados y el Distrito Federal.

El resultado es que al día de hoy algunos Organismos de las entidades federativas no cuentan con el carácter de autónomos para desempeñar su objeto legal. De una revisión de la naturaleza jurídica que cada Constitución local reconoce a los Organismos públicos de Derechos Humanos, tenemos que: 16 gozan de autonomía plena, personalidad jurídica y de patrimonio propio; 9 sólo gozan de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, y 6 Organismos públicos estatales sólo gozan de autonomía en las recomendaciones que emiten.

Por lo anterior, la propuesta de reforma sugiere que desde la propia Constitución Federal se ordene garantizar la autonomía de los Organismos públicos de

Derechos Humanos de las entidades federativas con el objetivo de fortalecerlos en su mandato. [...]

La inclusión de un párrafo mediante el cual se eleva a categoría constitucional la autonomía de los Organismos locales de protección de Derechos Humanos es, sin duda fundamental, ya que se garantiza con ello el objeto legal y actuación de estos Organismos para el ejercicio de las funciones que le asigna la Constitución y la Ley.”

En el mismo tenor, en las páginas 39 y 40, del “DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE REFORMA DEL ESTADO, RESPECTO LA MINUTA DE PROYECTO DE DECRETO QUE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO I DEL TÍTULO PRIMERO Y REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”, emitido por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 7 de abril de 2010, se señaló, en la parte que nos ocupa, que:

“En referencia al principio de autonomía, principio fundamental para estos órganos, nos encontramos con que este existe ya consagrado para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; sin embargo, no se encuentra garantizado para las comisiones u Organismos públicos de Derechos Humanos de carácter local. La autonomía de los Organismos públicos estatales de Derechos Humanos es condición sine qua non que les otorgaría gran fortaleza para proteger derechos.

Ha sido un reclamo recurrente durante varios años que no hay uniformidad en las Constituciones locales que les otorgue autonomía en el ejercicio de la función protectora, por lo que es fundamental que se establezca a nivel constitucional la obligatoriedad de que las Constituciones de los estados de la República y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal lo garanticen en su texto...”

De lo antes transcrito, es clara la voluntad del Constituyente Permanente de otorgar, desde la Constitución Federal, autonomía plena de gestión y presupuestaria a los Organismos Protectores de Derechos Humanos de las entidades federativas, esto es, darles origen en la Norma

Suprema y dotarlos de autonomía constitucional, garantizada por las legislaturas locales.

Elevar “...a categoría constitucional la autonomía de los Organismos locales de protección de Derechos Humanos...”, significa reconocer y garantizar expresamente en la Constitución Federal, un principio de competencia constitucional autónoma en materia de Derechos Humanos a cargo de los organismos nacional y locales, **mandato de optimización que encuentra en la Controversia Constitucional, su principal garantía frente a los excesos o abusos de los poderes estatales, cuando estos a través de normas generales o actos concretos, intentan coartar el principio autonómico reconocido por el Constituyente Permanente.**

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia en materia Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde ha sostenido que estos Organismos presentan las siguientes características:

“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos Organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos Organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y

financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.”

Controversia Constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez. Época: Novena Época, Registro: 170238, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 12/2008, Página: 1871.”

En tales condiciones, **la autonomía de gestión se considera que es la facultad que tienen los organismos públicos de decidir responsablemente el ejercicio de los recursos propios**, su estructura administrativa y los niveles de remuneración para cumplir más eficaz y eficientemente con los objetivos estratégicos que la representación popular les asigna a través del Poder Legislativo.

La autonomía presupuestaria se considera la facultad que tienen los organismos públicos de diseñar y elaborar su anteproyecto de presupuesto a ejercer y presentarlo ante la Legislatura (considerando 7 inciso iv. de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro).

Acorde con esto, el Presupuesto de Egresos reviste las características de una norma de carácter general, en virtud de que debe definirse no sólo en atención a su contenido, sino también a que es el resultado del ejercicio de un determinado Poder y, por tanto, en función del órgano del Estado al cual se le atribuye y del ámbito de competencia reconocido por el ordenamiento constitucional para ejercerlo. En consecuencia, el presupuesto del Estado es un acto unitario, en el que los ingresos y gastos y la Ley de aprobación, forman un único acto legislativo.

Ahora, en cuanto acto unitario, legislativo, el Presupuesto de Egresos tiene el contenido y los efectos jurídicos propios de toda Ley: regular una parte de la

actividad pública (el modo de gastar los medios económicos del Estado), al crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de sus destinatarios.

En tal sentido, el Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro es Ley formal, en tanto su aprobación corresponde a la Legislatura Estatal, conforme al artículo 17, fracción X, de la Constitución local, pues cabe afirmar que es Ley todo acto emanado del Poder Legislativo que cumpla las formalidades constitucionales; y es también Ley material, en cuanto regula los poderes atribuidos a la administración financiera en materia de gasto, y tiene un claro contenido jurídico que afecta tanto a la propia administración como a los particulares acreedores o deudores, lo que lleva a concluir que sus normas no pueden ser sino jurídicas.

En efecto, el referido presupuesto es un documento único e indivisible, emanado del órgano legislativo en el ejercicio de facultades constitucionales expresas; de ahí que no sea válido separar la parte que contiene el plan de gastos, del texto legal que lo aprueba, pues el acto legislativo es unitario por naturaleza. Además, tampoco es dable limitar la facultad legislativa del órgano correspondiente, pues en esta materia la acción legislativa es reservada, primordial, básica y originaria.

La Legislatura del Estado y el Titular del Poder Ejecutivo han mostrado una firme intención de limitar la autonomía de gestión y presupuestaria de esta Defensoría, pues el presupuesto asignado para 2016, muestra una reducción importante, en comparación con los incrementos que se asignaron de 2013 a 2015, como se muestra a continuación:

Año	Presupuesto anual asignado
2013	\$26,964,772.00
2014	\$28,879,975.00

2015	\$30,351,000.00
2016	\$29,743,980.00

Cabe señalar que mediante oficios DDHQP/008/2016, de 7 de enero de 2016, y DDHQP/044/2016, de 2 de febrero de 2016, solicité al titular de la Secretaría de Planeación y Finanzas y al Presidente de la Mesa Directiva de la Legislatura del Estado, copia certificada del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2016, y del proceso legislativo que se formó para su recepción, análisis, dictaminación, discusión y aprobación, **con el propósito de conocer las razones y fundamentos que justificaron la disminución del presupuesto, sin que hasta la fecha haya recibido respuesta**, razón por la que solicito a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, se requiera a las autoridades demandadas para que al momento en que den contestación a la demanda, exhiban los expedientes relacionados con la elaboración del proyecto, dictamen, aprobación, promulgación y publicación del Decreto impugnado.

A pesar de ello, el Decreto impugnado en cuanto al contenido de su artículo 11, en el rubro relativo a esta Defensoría, se puede observar que se trata de una norma jurídica que sólo produce consecuencias en la esfera competencial de esta Institución, dado que autoriza la cantidad de \$29,743,980.00 y los clasifica en “Gasto de operación:\$27,650,921.00” y “Jubilaciones y pensiones: \$2,093,059.00”.

A este respecto, la teoría general del derecho señala que la generalidad y abstracción son requisitos no ya de la norma jurídica como es, sino como debería ser, para corresponder al ideal de justicia, para lo cual todas las personas son

iguales y todas las acciones son ciertas; estos son requisitos no tanto de la norma jurídica sino de la norma justa. Por ello, debe contemplarse la posibilidad de que existan normas generales y concretas, normas particulares y abstractas, además de las particulares y concretas que corresponderían algunas de ellas a los actos administrativos y de las generales y abstractas que corresponderían a la Ley.¹⁰

En este sentido, el Presupuesto al aprobarse es un acto enteramente legislativo, puesto que en la Legislatura del Estado existe la posibilidad de enmendar, modificar o rechazar el presupuesto. Atributo de Ley que además el legislador local le otorgó en el artículo 2, fracción III, del Código Fiscal del Estado de Querétaro, al referir que son Leyes fiscales, entre otras, el Decreto de Presupuesto de Egresos, empero, su contenido tiene como características la generalidad por su carácter de norma jurídica, y la concreción que le caracteriza, en virtud de que se trata de disposiciones expresamente vinculadas a las instituciones del Estado.

La norma jurídica está formada por dos elementos constitutivos y por consiguiente indefectibles: el sujeto, a quien se dirige la norma, o sea el destinatario, y el objeto de la prescripción, la acción prescrita, razón por la que el primer paso para interpretar una norma jurídica será tomar en cuenta a quien se dirige y cuál comportamiento establece.

Por tanto, son normas generales cuando se habla de disposiciones jurídicas que se dirigen a una clase de personas; y de normas abstractas cuando nos encontramos frente a normas que regulan una acción tipo o una clase acciones.

De ahí que el Decreto de Presupuesto de Egresos es una Ley general, dado que está dirigido a todos los órganos que integran el Estado e incluso a una

¹⁰BOBBIO, Norberto. Teoría General del Derecho. Madrid, España. Editorial Debate. 1992, página 144. DATOS CONFIDENCIALES ELIMINADOS DE CONFORMIDAD CON LO SEÑALADO EN LOS ARTÍCULOS 109, 111 Y 116 DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; 102, 104 Y 111 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; Y PRIMERO, SÉPTIMO, QUINCUGÉSIMO SEXTO, QUINCUGÉSIMO SÉPTIMO Y QUINCUGÉSIMO NOVENO DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE VERSIONES PÚBLICAS. 66

clase específica de particulares, sin embargo, el artículo 11 impugnado, expresamente se refiere a esta Defensoría en su carácter de Organismo Constitucional Autónomo y regula una acción concreta consistente en asignar los recursos a este Organismo Constitucional Autónomo.

Por lo antes expuesto, el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado, es una norma general y concreta, que debe atender al principio de progresividad en la asignación de los recursos que se destinen a la Defensoría de los Derechos Humanos, como mecanismo de control no jurisdiccional, con el propósito que garantice de la manera más eficiente la defensa y protección de los derechos de las personas.

La norma impugnada también viola los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal por las razones siguientes.

El artículo 14 de la Constitución Federal establece que nadie podrá ser privado de sus derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales competentes, en el que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento; y el artículo 16, primer párrafo, Constitucional prevé el principio de legalidad, conforme al cual nadie puede ser molestado en su persona, es decir, en sus derechos, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, en que funde y motive la causa legal del procedimiento, de ahí que las autoridades sólo pueden actuar cuando la Ley se los permite, en la forma y términos determinados en ella.

En cuanto a la fundamentación y motivación de los actos de autoridad legislativa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la Ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las Leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente

reguladas (motivación). Sirve de apoyo a lo aquí razonado la tesis de jurisprudencia 226, de la Séptima Época, visible en el Apéndice 2000, Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN, página: 269, cuyo rubro y texto indican:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.- *Por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la Ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando aquél actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las Leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.*

Séptima Época:

Amparo en revisión 6731/68.-Lechera Guadalajara, S.A.-6 de mayo de 1975.-Unanimidad de diecinueve votos.-Ponente: Ernesto Aguilar Álvarez.

Amparo en revisión 3812/70.-Inmobiliaria Cali, S.A. y coags.-24 de junio de 1975.-Unanimidad de dieciséis votos.-Ponente: J. Ramón Palacios Vargas.

Amparo en revisión 5220/80.-Teatro Peón Contreras, S.A.-15 de junio de 1982.-Unanimidad de quince votos.-Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

Amparo en revisión 8993/82.-Lucrecia Banda Luna.-22 de mayo de 1984.-Unanimidad de veinte votos.-Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos.

Amparo en revisión 5983/79.-Francisco Breña Garduño y coags.-23 de septiembre de 1986.-Unanimidad de diecisiete votos.-Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, página 149, Pleno, tesis 146.

En estas condiciones, el Decreto impugnado carece de fundamentación, dado que el Ejecutivo local y la Legislatura estatal carecen de facultades y de motivación suficiente para elaborar y aprobar un presupuesto en el que se asignen recursos en cantidad menor a la autorizada en el año inmediato anterior, en virtud de que este Organismo Constitucional Autónomo goza de un principio de

irreductibilidad del presupuesto; y carece de motivación en razón de que si bien es cierto el Presupuesto de Egresos del Estado se refiere al gasto de operación de la Defensoría para que cumpla con la importante función social que la Constitución Federal, la Local y los Principios de París le encomiendan, mandato constitucional que reclama ser jurídicamente regulado, también lo es, que esta condición social demanda que el presupuesto que se autorice a la Institución no sea inferior al de años anteriores, **ya que limita el desarrollo y espectro protector de la Institución como mecanismo no jurisdiccional de Derechos Humanos**, lo que se traduce en una deficiente regulación de condiciones sociales que demandan ser jurídicamente normadas.

Tradicionalmente la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que las garantías de fundamentación y motivación, cuando se trata de actos que no trascienden de manera directa a los particulares, sino que se verifican exclusivamente en ámbitos internos de gobierno, se cumplen de la siguiente manera:

A) La fundamentación, con la existencia de una norma legal que otorga a la autoridad la facultad de actuar en determinado sentido y mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma en la que dispone la Ley.

B) La motivación, con la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique que la autoridad haya actuado en ese sentido y no en otro.

Es ilustrativa al respecto la siguiente jurisprudencia:

“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". (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, Abril de 2000. Tesis: P./J. 50/2000. Página: 813).

La facultad contenida en la Constitución Local para los Poderes Ejecutivo y el Legislativo, implica un importante margen de apreciación para el legislador, por corresponderle, en primer lugar, el control de gasto público; sin embargo, también conlleva una importante responsabilidad de colaboración con los Organismos Constitucionales Autónomos, en la medida de que aquél respete las garantías institucionales de autonomía presupuestaria y de gestión de éstos, es decir, no debe instruir a la Defensoría a realizar actos precisos y concretos que restrinjan el margen de libertad decisoria derivado del principio de gestión presupuestaria, cuando cuenten con distintas alternativas para administrar responsablemente los recursos respectivos.

Por tanto, se considera que si bien es cierto que el Congreso local puede modificar, por causa justificada y fundada, el monto presupuestado para la Defensoría; **también lo es que esa modificación no puede llegar al extremo de aprobar un presupuesto inferior al asignado en el ejercicio anual anterior ordinario**, pues tal presupuesto está protegido por la garantía de irreductibilidad.

En esa tesitura, parece exigible que, además del cumplimiento de las garantías de fundamentación y motivación entendidas en el sentido descrito con antelación, la Legislatura local tenga, en el tipo de casos que nos ocupa, el deber de demostrar que el procedimiento que conduzca a aprobar o modificar el proyecto de presupuesto de egresos es resultado de una ponderación cuidadosa de aquellos elementos que las Constituciones Federal y local, o en su caso Ley, establecen para que no se vulneren o restrinjan las garantías de autonomía e independencia de mi Representada y, por ello, **que con la reducción respectiva no se viole el principio de autonomía constitucional.**

La existencia de una consideración sustantiva, y no meramente formal y hueca, de la normativa aplicable por parte de las autoridades públicas decisorias respetará la garantía constitucional de motivación en sentido reforzado que es exigible en la emisión de determinados actos y normas, entre los cuales se cuenta la reducción del presupuesto de egresos de los Organismos Constitucionales Autónomos.

En este sentido el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Federal, dispone que el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán organismos de protección de Derechos Humanos, y que las constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de dichos organismos; y en acatamiento a tal disposición, el artículo 33, Apartado A, de la Constitución de Querétaro, dispone la creación de un Organismo Público Autónomo denominado Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, la cual tendrá personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión y presupuestaria, razón por la que debe contar con un presupuesto propio, el que administrará y ejercerá en los términos que fijen las Leyes respectivas, el cual no podrá ser inferior al aprobado por el Congreso para el ejercicio anual anterior.

Así, de la interpretación sistemática de los artículos 1º y 102, Apartado B, de la Constitución Federal, y 33, Apartado A, de la Constitución local, se concluye que la Defensoría, Organismo Constitucional Autónomo, **goza del principio de irreductibilidad presupuestaria, ya que jurídicamente no puede asignársele un presupuesto con un monto inferior al aprobado para el ejercicio fiscal anterior**, medida que tiene por objeto garantizar la progresividad en el respeto y promoción de los Derechos Humanos a través de un mecanismo de protección no jurisdiccional capaz de solventar su operación de una manera digna y adecuada, además de proteger su autonomía, poniéndolo a salvo de todo tipo de presiones, para que cumpla con plena independencia las atribuciones encomendadas por la Constitución Federal y las normas locales, principio de irreductibilidad que subyace de los dispuesto en los preceptos constitucionales citados en cuanto al deber de respetar y garantizarlos Derechos Humanos en forma progresiva, su autonomía de gestión y presupuestaria.

De ahí que deba declararse la inconstitucionalidad del Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2016, toda vez que sin la fundamentación y debida motivación, reduce el presupuesto autorizado en comparación con el de 2015 y se ordene a la Legislatura Local y al Titular del Poder Ejecutivo del Estado se garantice por lo menos una asignación presupuestal igual a la autorizada para 2015, con base en el principio de irreductibilidad.

Sirve de apoyo a lo anterior, por identidad de principio, la tesis siguiente:

“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. El artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las Constituciones y Leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias relativas, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Por otra parte, en acatamiento a tal disposición, el segundo párrafo del artículo 90 de la

Constitución de Baja California prevé que para garantizar la independencia económica del Poder Judicial, éste contará con un presupuesto propio, el que administrará y ejercerá en los términos que fijen las Leyes respectivas, el cual no podrá ser inferior al aprobado por el Congreso para el ejercicio anual anterior. Ahora bien, de la interpretación relacionada de dichos preceptos se concluye que el Tribunal de Justicia Electoral, órgano integrante del Poder Judicial del Estado de Baja California, tiene garantizada la irreductibilidad presupuestaria, en el sentido de que jurídicamente no puede fijársele un presupuesto con monto inferior al aprobado para el ejercicio ordinario anual anterior, determinación que tiene la intención de proteger su autonomía, poniéndolo a salvo de todo tipo de presiones, para que cumpla con plena independencia las atribuciones encomendadas por la Constitución Federal.”

Época: Novena Época, Registro: 174954, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Mayo de 2006 Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 70/2006, Página: 1477.

Controversia Constitucional 10/2005. Poder Judicial del Estado de Baja California. 8 de diciembre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías.

El Tribunal Pleno, el once de mayo en curso, aprobó, con el número 70/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de mayo de dos mil seis.”

B. ES INCONSTITUCIONAL LA CLASIFICACIÓN DEL GASTO DE OPERACIÓN PARA EL PAGO A JUBILADOS Y PENSIONADOS Y LA APLICACIÓN DE \$2,093,059.00 DEL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ESTA DEFENSORÍA, PARA CUBRIR “JUBILACIONES Y PENSIONES” DE EX TRABAJADORES QUE SI BIEN LABORABAN EN ESTA INSTITUCIÓN A MI CARGO, SE TRATA DE PERSONAL CONTRATADO DIRECTAMENTE POR EL GOBIERNO DEL ESTADO.

Esta Defensoría de los Derechos Humanos, tiene su origen en la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, publicada en el Periódico Oficial local “La Sombra de Arteaga” el 24 de diciembre de 1992. En el artículo 3 de este ordenamiento se dispuso que dicha Comisión Estatal sería un Organismo

Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía técnica y operativa.

En virtud de la naturaleza jurídica de la Comisión estatal, el Gobierno del Estado, por conducto de la Secretaría de Planeación y Finanzas, **siempre administró los recursos de la Institución, a grado tal que la Oficialía Mayor del Estado siempre se encargó del pago de la nomina de los empleados** y, por lo tanto, siempre se hizo cargo del trámite de las pensiones y jubilaciones que conforme a la Ley procedieran.

Esta intromisión presupuestal, se mantuvo hasta el 31 de diciembre de 2015, es decir, a pesar de que en 2013 la Constitución Local reconoció como Organismo Constitucional Autónomo a la Defensoría de los Derechos Humanos (antes Comisión Estatal); la Secretaría de Planeación y Finanzas continuó administrando y controlando los recursos de esta Institución, **llegando al extremo de tomar en forma inconstitucional e ilegal del presupuesto de mi Representada**, para pagar jubilaciones y pensiones de empleados que prestaron sus servicios cuando esta Institución era un Organismo Descentralizado.

En este contexto, el “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, en específico el artículo 11, en la porción normativa relativa a “*Jubilaciones y pensiones*”, es inconstitucional en razón de que contraviene los artículos 1, 14, 16 y 102, Apartado B, de la Constitución Federal, **pues fracciona el monto autorizado para el pago de dichos rubros, siendo que esta Defensoría no tiene personal jubilado o pensionado que haya sido contratado por la Institución a mi cargo**, ya que se trata de ex trabajadores contratados por el Gobierno del Estado

quien retribuyó el salario correspondiente a dichos trabajadores y, por lo tanto, debe pagar las pensiones y jubilaciones correspondientes.

En efecto el precepto señalado dispone:

“Artículo 11. ...

*ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Y TRIBUNALES
ADMINISTRATIVOS*

...

Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro 29,743,980

a) Gasto de operación 27,650,921

b) Jubilaciones y pensiones 2,093,059

...”

La ejecución del Decreto antes mencionado en la cantidad que ahí se refiere y que se materializa en el oficio SPF/0063/2015, con la aplicación de la partida presupuestal de \$2,093,059.00 autorizada a esta Defensoría, para cubrir “*Jubilaciones y pensiones*” de ex trabajadores que si bien laboraban en esta Institución a mi cargo, se trata de personal contratado directamente por el Gobierno del Estado, se traduce en una transgresión de las garantías institucionales en materia presupuestaria, **dado que los órganos demandados pretenden que esta Defensoría asuma un compromiso de pago de pensiones y jubilaciones que no son detalladas en el Presupuesto de Egresos para 2016 ni en el oficio SPF/0063/2015, también impugnado, a grado tal que esta Defensoría desconoce el monto de las prestaciones que supuestamente debe pagar, en virtud de que el Gobierno del Estado siempre se encargó del pago directo de tales rubros de cobro, en razón de que la práctica llevó a que la referida Secretaría, haciendo un uso indebido de los recursos de mi representada, cubriera las prestaciones referidas, sin notificar a esta institución el monto y el origen de los recursos.**

Lo anterior se corrobora con los recibos de nomina que expidió el Gobierno del Estado a las personas que laboraban en esta Institución hasta el 31 de diciembre de 2015, mismos que se acompañan como prueba (Anexo 20).

De ahí que deba declararse la inconstitucionalidad del artículo 11, en la porción normativa relativa a esta Defensoría del “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, por contravenir los artículos 1º, 14, 16 y 102, Apartado B, párrafo octavo, de la Constitución Federal; en tanto transgrede la obligación de respetar y garantizar los Derechos Humanos reconocidos en el ordenamiento jurídico mexicano de conformidad con el principio de progresividad, ya que se trata de una norma jurídica que priva a esta Defensoría de un presupuesto por lo menos en monto igual al que obtuvo en 2015, afectando el gasto de la Institución para el pago de jubilaciones y pensiones, clasificación del gasto que carece de fundamentación y motivación, ya que se trata de trabajadores que fueron contratados por el gobierno del Estado.

El deber de respetar y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con el principio de progresividad son mandatos constitucionales que las autoridades demandadas dejaron de cumplir, ya que el “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, no respeta la autonomía de gestión, presupuestaria y patrimonio de esta Defensoría al reducir significativamente su presupuesto en comparación con el de 2015 y etiquetar el gasto de la Institución para el pago de jubilaciones y pensiones de trabajadores que no fueron contratados por ésta, con absoluta falta de fundamentación y motivación, lo que también se traduce en una afectación al deber de garantizar la protección de los Derechos Humanos en el Estado de Querétaro, ya que la reducción al presupuesto directo de la Institución limita la importante función que desarrolla al frente de un mecanismo no jurisdiccional de protección de Derechos Fundamentales, lo que constituye un retroceso en el deber de garantizar los Derechos Humanos en forma progresiva.

Esta Defensoría no desconoce las obligaciones que tiene en cuanto a la seguridad social de sus empleados. Resulta ilustrativo el hecho de que esta Defensoría, con el propósito de celebrar un convenio de afiliación voluntaria para garantizar a sus empleados los derechos de seguridad social, de conformidad con el artículo 12 fracción III de la Ley de la materia, mediante oficio DDHQP/175/2015, solicitó al Instituto Mexicano del Seguro Social, la incorporación voluntaria al régimen de seguro social de las y los servidores públicos que laboran en el Organismo (Anexo 16).

En respuesta, la coordinadora de afiliación del Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante oficio 09 52 17 9210/13392, de 29 de diciembre de 2015, informó a esta Defensoría que para proceder a la firma del convenio era necesario contar con la aprobación de la Legislatura del Estado, requisito que se exige con el propósito de que el Estado garantice el pago de las cuotas obrero patronales que deba pagar esta Institución a mi cargo (Anexo 17).

Mediante oficio DDHQP/174/2015 de 22 de diciembre de 2015, el Presidente de esta Defensoría de los Derechos Humanos solicitó al Presidente de la Mesa Directiva de la LVIII Legislatura del Estado, la aprobación correspondiente para celebrar un convenio de afiliación voluntaria con el Instituto Mexicano del Seguro Social (Anexo 18).

En respuesta, mediante oficio DALJ/07/16/LVIII, de 6 de enero de 2016, suscrito por el Presidente de la Mesa Directiva de la LVIII Legislatura del Estado, **resolvió que la solicitud formulada por esta Defensoría no era procedente, toda vez que se otorgan como garantía las participaciones en la recaudación federal,** lo cual no es aplicable al Organismo Constitucional Autónomo (Anexo 19).

Esta condición es una muestra de cómo esta Defensoría ve vulnerada su autonomía presupuestaria, pues al no disponer en su totalidad de los recursos autorizados anualmente en el Presupuesto de Egresos del Estado que le permitan garantizar sus cuotas obrero patronales, se ve limitada en otorgar los beneficios de seguridad social que deben gozar sus empleados,

lo que se traduce en una afectación presupuestal, circunstancia que se agrava con el hecho de que las autoridades demandadas clasifiquen el gasto de esta Defensoría para el pago de jubilaciones y pensiones que conforme a la Ley corresponde al gobierno del Estado.

SEGUNDO. CONCEPTO DE INVALIDEZ CON EL QUE SE DEMUESTRA LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL OFICIO SPF/0063/2015, DE 31 DE DICIEMBRE DE 2015, DOCUMENTAL QUE CONSTITUYE EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DEL “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, CON EL QUE EL SECRETARIO DE PLANEACIÓN Y FINANZAS INFORMA A ESTA DEFENSORÍA LA CALENDARIZACIÓN DEFINIDA EN FORMA “UNILATERAL”, DE LOS RECURSOS APROBADOS EN EL REFERIDO PRESUPUESTO.

EL OFICIO SPF/0063/2015, ES INCONSTITUCIONAL PORQUE VIOLA LAS GARANTÍAS INSTITUCIONALES DE AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE GESTIÓN Y PRESUPUESTARIA DE LA DEFENSORÍA, EN CONTRAVENCIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1, 14, 16 Y 102, APARTADO B, PÁRRAFO OCTAVO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El artículo 14 de la Constitución Federal establece que nadie podrá ser privado de sus derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales competentes, en el que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento; y

el artículo 16, primer párrafo, Constitucional prevé el principio de legalidad, conforme al cual nadie puede ser molestado en su persona, es decir, en sus derechos, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, en que funde y motive la causa legal del procedimiento, de ahí que las autoridades sólo pueden actuar cuando la Ley se los permite, en la forma y términos determinados en ella.

La Suprema Corte de Justicia ha sosteniendo que las garantías de fundamentación y motivación, cuando se trata de actos que no trascienden de manera directa a los particulares, sino que se verifican exclusivamente en ámbitos internos de gobierno, se cumplen de la siguiente manera:

A) La fundamentación, con la existencia de una norma legal que otorga a la autoridad la facultad de actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma en la que dispone la Ley.

B) La motivación, con la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique que la autoridad haya actuado en ese sentido y no en otro.

El artículo 55, párrafos primero y tercero, de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, establece que la administración de los recursos previstos en el Presupuesto de Egresos del Estado corresponde a la Secretaría de Planeación y Finanzas, quien deberá liberar dichos recursos a los sujetos de la Ley, de conformidad con lo establecido en el referido documento, en esa Ley y en las demás disposiciones aplicables.

Atendiendo a su autonomía presupuestal, en el caso de los Organismos Constitucionales Autónomos, los recursos correspondientes se entregarán por

conducto de sus respectivas unidades de administración, en los plazos que para tal efecto “se acuerden.”

Ahora, el oficio que nos ocupa es inconstitucional, toda vez que si bien el Secretario tiene facultades para administrar los recursos del Presupuesto, este se encuentra obligado a liberarlos de común acuerdo con los Organismos Constitucionales Autónomos.

A pesar de ello, **el Secretario informó de manera unilateral e inconstitucional la calendarización de los recursos**, sin tomar en consideración la opinión de esta Defensoría como lo mandata el precepto indicado.

Lo anterior se traduce en una restricción presupuestal carente de fundamentación y motivación pues la calendarización y entrega de los recursos debe hacerse de común acuerdo entre el Secretario y esta Defensoría. Además, vulnera la autonomía de gestión, pues al definir una calendarización en forma unilateral, restringe en forma absoluta las facultades de mi Representada para que gestione la entrega oportuna y completa de los recursos que le corresponden.

Por otra parte, el Secretario funda su oficio en el artículo 56 de la misma Ley, que establece que el titular de la referida Secretaría podrá diferir y determinar (calendarizar) el orden a que se sujetará la ministración de transferencias que se otorguen, a fin de asegurar la disponibilidad de recursos, precepto que solicito su inaplicación al caso concreto, en virtud de que vulnera los artículos 1, 14, 16, y 102, Apartado B, de la Constitución Federal, toda vez que la facultad otorgada al Secretario, debe entenderse respecto de los órganos que integran la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de la Entidad Federativa y no respecto de los Organismos Constitucionales Autónomos, dado que estos gozan de autonomía presupuestaria. En otras palabras, una vez calendarizada la entrega de los recursos de común acuerdo con esta Defensoría, no puede diferir su entrega sin que esto se traduzca en una afectación de su autonomía de gestión y

presupuestaria, ya que permite que el Secretario de forma arbitraria reduzca las ministraciones mensuales, en agravio de las gestiones que esta Defensoría lleva a cabo en la defensa, promoción y protección de los Derechos Humanos.

En efecto, con fundamento en los artículos 55, párrafos primero y tercero, y 56 de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, el Secretario de Planeación y Finanzas, mediante oficio SPF/0063/2015¹¹, informó la calendarización de los recursos aprobados en el Presupuesto para el ejercicio 2016, entregas que fueron programadas en forma “unilateral” por dicho funcionario y no por acuerdo con este Organismo Constitucional Autónomo como lo indica el artículo 55, tercer párrafo, de la Ley indicada.

De ahí que el oficio impugnado resulte inconstitucional, toda vez que la calendarización efectuada en forma unilateral irrumpe la garantía institucional de autonomía constitucional reconocida a favor de este Organismo y, por tanto, procede su inaplicación al caso concreto por ese Órgano de Control Constitucional.

En relación con lo anterior el Secretario de Planeación y Finanzas carece de facultades para calendarizar los recursos de este Organismo Constitucional Autónomo en forma **unilateral**, en razón de que la Defensoría goza de autonomía presupuestaria, y en ejercicio de su autonomía de gestión debe intervenir en la programación de las ministraciones, con el propósito no solo de respetar la autonomía del Organismo, sino además garantizar que dichas entregas serán puntuales y completas, por lo que las facultades que el artículo 56 de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro otorga al Secretario no pueden tener por objeto la reducción del presupuesto, bajo el argumento del diferimiento de las ministraciones, es por ello que se solicita a ese Alto Tribunal declare la inconstitucionalidad del oficio impugnado y se ordene al Secretario a que de común acuerdo con esta Defensoría, entregue en su totalidad y en una sola exhibición los recursos asignados en el Decreto de Presupuesto de Egresos

¹¹Oficio de 31 de diciembre de 2015, notificado a esta Defensoría el 4 de enero de 2016.

para el ejercicio fiscal 2016, de conformidad con el acuerdo que ambas instituciones suscriban.

Como ejemplo del uso arbitrario de tales preceptos, las autoridades demandadas omitieron liberar y entregar en su totalidad los recursos asignados a esta Defensoría en el “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015*”, correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2015, los cuales se calendarizaron en el oficio SPF/00325/2014, de 31 de diciembre de 2014.

En efecto, en el “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015*”, se otorgó un presupuesto autorizado de \$30,351,000.00, cantidad mayor a la autorizada para el ejercicio 2016 que es de \$29,743,980.00.

Mediante oficio SPF/00325/2014 de 31 de diciembre de 2014 y notificado en esta Defensoría el 6 de enero de 2015, el Secretario de Planeación y Finanzas del Estado, me informó la calendarización definida en forma “unilateral” por dicho funcionario, de los recursos aprobados en el Decreto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2015.

Los recursos asignados a esta Defensoría fueron cubiertos en la siguiente forma por lo que hace a gasto corriente, no incluye nomina:

Mes	Cantidad calendarizada	Cantidad pagada	Fecha de pago
Enero	\$2,250,000.00	\$576,421.00	12-01-2015

Febrero	\$2,210,000.00	\$557,300.00	03-02-2015
Marzo	\$2,200,000.00	\$566,346.00	02-03-2015
Abril	\$2,200,000.00	\$567,846.00	06-04-2015
Mayo	\$2,250,000.00	\$587,765.00	04-05-2015
Junio	\$2,200,000.00	\$574,846.00	01-06-2015
Julio	\$2,600,000.00	\$588,564.00	01-07-2015
Agosto	\$2,500,000.00	\$557,759.00	03-08-2015
Septiembre	\$2,200,000.00	\$572,846.00	01-09-2015
Octubre	\$2,200,000.00	\$574,846.00	01-10-2015
Noviembre	\$3,400,000.00	\$541,910.00	04-11-2015
Diciembre	\$4,141,000.00	\$593,868.00	15-12-2015
Total	\$30,351,000.00		

Las cantidades efectivamente pagadas de enero a diciembre son menores a las calendarizadas, en razón de que en franca violación de los artículos 1, 14, 16 y 102, Apartado B de la Constitución Federal, la Secretaría de Planeación y Finanzas administraba y controlaba la nómina de esta Defensoría.

Este argumento ilustra como el Secretario de Planeación y Finanzas del Estado, en ejercicio de las atribuciones que indebidamente le otorga la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos, arbitrariamente reduce el presupuesto otorgado a esta Defensoría a partir de las calendarizaciones que se efectúan mes a mes.

Cabe precisar que esta Defensoría no está pidiendo una ampliación del presupuesto, sino simple y sencillamente que se cubra el monto total del presupuesto autorizado en 2015 y que indebidamente fue retenido, es decir, que se le entreguen los recursos que le fueron asignados y que el Secretario de Planeación y Finanzas afectó, entregando ministraciones inferiores a las calendarizadas, por ello se solicita que se ordene al referido funcionario para que lleve a cabo las adecuaciones presupuestales y se entreguen a la Defensoría los recursos que indebidamente fueron retenidos, para poder hacer frente a las obligaciones que las autoridades judiciales han decretado en su contra.

En conclusión esta Defensoría ve afectada su situación presupuestal, ya que:

- A. El Gobierno del Estado no entregó a esta Defensoría los recursos en forma completa del Presupuesto asignado en 2015.**
- B. Las autoridades demandas asignaron a esta Defensoría en 2016 un presupuesto en monto menor en comparación con el de 2015 y además, etiquetaron parte del presupuesto para el pago de jubilaciones y pensiones.**

Entonces, no solo se retuvo el Presupuesto de 2015 de esta Defensoría en forma ilegal, sino que además en el Presupuesto de 2016 no se asignaron los recursos suficientes para cumplir el Laudo en cuestión. Todo ello se traduce en una significativa afectación de la autonomía presupuestal de esta Institución, ya que los órganos encargados de aprobar el Presupuesto correspondiente, dejaron de tomar en consideración el

anteproyecto que esta Defensoría puntualmente les envió y que no fueron contempladas en la aprobación del Presupuesto para este año.

De ahí que el oficio impugnado resulte inconstitucional, toda vez que los órganos demandados pretenden calendarizar las ministraciones de los recursos de esta Defensoría, omitiendo el común acuerdo que debe adoptar con esta institución, pretendiendo que se paguen pensiones y jubilaciones de trabajadores que no fueron contratados por mi Representada, que se desconoce el monto que deben cobrar y que encima se cubran con cargo al presupuesto de la institución a la que represento.

X. SUSPENSIÓN.

El artículo 17 constitucional, en sus párrafos segundo y sexto, dispone:

“Artículo 17: “...

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

...

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

Las medidas cautelares tienen su fundamento en la tutela judicial efectiva expresada en el artículo 17 de la Constitución Federal, garantía que no puede entenderse sin medidas apropiadas que aseguren el cumplimiento de la resolución definitiva que recaiga en el proceso.

Para que un fallo que resuelva una controversia en definitiva llegue a cumplirse, requiere que en ocasiones el Tribunal adopte las medidas necesarias para garantizar la conservación de la situación sobre la que recae el fondo del asunto.

De esta forma la tutela judicial contempla, necesariamente, la adopción de medidas cautelares que garanticen la materia del juicio, con el propósito de procurar la plena ejecución de la sentencia que en definitiva resuelva la *litis* planteada.

Las medidas cautelares, de acuerdo con la doctrina, son los instrumentos que puede decretar el Juzgador, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.¹²

Los elementos comunes en las medidas cautelares son:

1. Su *provisionalidad* o *provisoriedad*, en cuanto que tales medidas, decretadas antes o durante un proceso principal, sólo duran hasta la conclusión de éste.
2. Su *instrumentalidad* o *accesoriedad*, en cuanto que no constituyen un fin en sí mismas, sino que nacen al servicio de un proceso principal.
3. Su *sumariedad* o *celeridad*, en cuanto que, por su misma finalidad, deben tramitarse y dictarse en plazos muy breves.

¹²FIX ZAMUDIO, Héctor y José OVALLE FAVELA. Voz "Medida cautelar", en Diccionario Jurídico Mexicano Tomo I-O. México. Editorial Porrúa. 2011, página 2484.

4. Su *flexibilidad*, en razón de que pueden modificarse cuando varíen las circunstancias sobre las que se apoyan.

Este tipo de medidas, también conocidas como precautorias o provisionales, suelen clasificarse en:

1. *Personales o reales*, según recaigan sobre personas o bienes.
2. *Conservativas o innovativas*, según tiendan a mantener o a modificar el estado de cosas anterior al proceso principal.
3. *Nominadas o innominadas*, según signifiquen una medida específica que el juzgador puede decretar, o un poder genérico del juzgador para decretar las medidas pertinentes con el fin de asegurar las condiciones necesarias para la ejecución de la futura y probable sentencia del proceso principal.¹³

Acorde con lo anterior, los artículos 14, 15, 16 y 18 de la Ley Reglamentaria, facultan al Ministro Instructor para que adopte las medidas cautelares necesarias, particularmente la suspensión del acto impugnado, conforme a las reglas siguientes:

“ARTICULO 14. *Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.*

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.”

“ARTICULO 15. *La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden*

¹³GONZÁLEZ CHÉVEZ, Héctor. La suspensión del acto reclamado, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares. México. Editorial Porrúa. 2006.

DATOS CONFIDENCIALES ELIMINADOS DE CONFORMIDAD CON LO SEÑALADO EN LOS ARTÍCULOS 109, 111 Y 116 DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; 102, 104 Y 111 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; Y PRIMERO, SÉPTIMO, QUINCUGÉSIMO SEXTO, QUINCUGÉSIMO SÉPTIMO Y QUINCUGÉSIMO NOVENO DE LOS LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, ASÍ COMO PARA LA ELABORACIÓN DE VERSIONES PÚBLICAS. 87

jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.”

“ARTICULO 16. *La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.”*

“ARTICULO 18. *Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la Controversia Constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.”*

La suspensión en controversias constitucionales goza de la naturaleza de las medidas cautelares, a pesar de las características particulares que la distinguen. En este tipo de medio de control constitucional, la medida tiene como fin:

- Preservar la materia del juicio, pues de lo contrario sería imposible que el Alto Tribunal se pronunciara sobre el fondo del asunto;
- Asegurar provisionalmente el bien jurídico de que se trata para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente;
- Prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, y

- Vincular a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten.¹⁴

A pesar de lo anterior, el legislador decidió establecer en los artículos 14, segundo párrafo y 15 de la Ley Reglamentaria, los casos excepcionales en los que la medida cautelar debe negarse:

- La Controversia Constitucional sea planteada en contra de normas generales;
- Con el otorgamiento de la suspensión se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales;
- Con el otorgamiento de la suspensión se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o bien
- Con el otorgamiento de la suspensión se afecte gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

Los cuatro supuestos operan en forma independiente, pues es condición suficiente que uno de ellos se actualice, para que exista razón que justifique la negativa de la suspensión en una Controversia Constitucional.

Por su parte, el artículo 18 de la Ley Reglamentaria regula lo relativo las características y circunstancias de la Controversia Constitucional, mismas que el Ministro instructor debe tomar en consideración, para decidir si otorga la medida cautelar suspensiva, pues para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la Controversia Constitucional.

¹⁴Sirve de apoyo la tesis cuyo rubro indica: “**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES.**” [Novena Época, Registro: 170007, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Marzo de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 27/2008, Página: 1472.]

En suma, es claro que la medida cautelar deberá otorgarse en aquellos casos en que el juicio de control constitucional no tenga por objeto el estudio de normas generales, no se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

Para ello, el Ministro instructor deberá tomar en consideración las circunstancias y características particulares del caso en forma de integral, de tal manera que cuente con elementos suficientes para pronunciarse respecto del otorgamiento de la medida suspensiva.

Estos elementos permiten advertir que la suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, entendidas éstas como instrumentos provisionales que, permiten conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un juicio.

Así entonces, no cabe duda de que la suspensión en Controversia Constitucional, en primer lugar, tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que declare el derecho del actor pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente, situación que adquiere relevancia en un medio de control constitucional; y en segundo lugar, tiende a prevenir un daño trascendente a las partes en tanto se resuelve el juicio principal.

Por tanto, salvo los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia para el otorgamiento de la suspensión, los actos cuya inconstitucionalidad se cuestiona deben ser suspendidos, pues de otra forma, la medida cautelar se haría nugatoria lo que desnaturalizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, en tanto medida cautelar, y por ende la privaría de eficacia jurídica. Esto es, el permitir que se ejecute o

continúe ejecutándose un acto cuya constitucionalidad se cuestiona en tanto se resuelve el fondo del asunto, haría de la suspensión letra muerta, puesto que no permitiría evitar daños irreparables a la parte actora en tanto se tramite y resuelva el asunto en lo principal.

Aunado a lo anterior, debe reiterarse que la no retroactividad de las sentencias en este medio de control constitucional, califican la importancia de la suspensión de los actos impugnados.

Por lo anterior, con fundamento en los artículos los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal, y 14, 15, 16 y 18 de la Ley Reglamentaria, solicito se valore la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora y se adopten las medidas siguientes:

1. Se suspendan los efectos y consecuencias del “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”, por lo que hace a la afectación del monto asignado, en específico en el rubro de Jubilaciones y Pensiones que se indica en el artículo 11 del mismo y, con el propósito de evitar daños a los jubilados y pensionados del Gobierno del Estado, se ordene al Secretario de Planeación y Finanzas que destine los recursos suficientes y necesarios para cubrir dicho rubro, hasta en tanto se resuelva el presente juicio, en razón de que se trata de jubilados y pensionados que adquirieron tal calidad **cuando esta Defensoría era un Organismo Descentralizado**, integrante de la Administración Pública Paraestatal, y sus pensiones fueron tramitadas y autorizadas con cargo al Gobierno del Estado.

2. Con el propósito de evitar que el Ejecutivo local continúe reduciendo arbitrariamente las asignaciones presupuestales mientras se dicta sentencia en el juicio de Controversia Constitucional, se ordene al Secretario de Planeación y Finanzas que deposite a la cuenta bancaria de esta Defensoría, sin limitación alguna y en su totalidad, mientras dure el presente juicio, el monto completo del Presupuesto autorizado a esta Institución, de los meses de marzo a agosto de 2016. Para ello, respetuosamente se solicita que se instruya al Secretario para que las ministraciones sean efectuadas en forma trimestral y por adelantado y se insiste, sin restricción o reducción alguna.

Es importante destacar que con estas medidas no se contravienen disposiciones de orden público ni se afecta el interés social, dado que no estamos pidiendo que se nos asignen recursos que no corresponden a esta Defensoría y tampoco pedimos una ampliación presupuestal, dado que esto será materia de la resolución que se dicte para resolver el fondo de la Controversia Constitucional, por el contrario, estamos exigiendo que se nos depositen cantidades que conforme a el Decreto de Presupuesto de Egresos de 2016, fueron autorizados y asignados a mi Representada y han sido indebidamente retenidos por el Secretario de Planeación y Finanzas, en perjuicio de la autonomía de gestión y presupuestaria de este Organismo Constitucional Autónomo y que son indispensables para el cumplimiento del objeto de esta Institución de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En tales condiciones, **es procedente otorgar la suspensión y medidas solicitadas, pues es claro que los efectos y consecuencias que los actos impugnados producen, tienen por objeto limitar la autonomía de gestión y presupuestaria que la Constitución Federal establece y reconoce a esta Defensoría.**

En el supuesto de no otorgarse las medidas cautelares solicitadas, la Defensoría de los Derechos Humanos vería severamente afectado su presupuesto, pues materialmente se le estaría dejando en estado de insolvencia e imposibilitada para cumplir con el mandato constitucional que le corresponde.

Además **el otorgamiento de la suspensión solicitada resulta procedente pues los efectos y consecuencias que producen los actos impugnados, no tienen el carácter de consumados, pues está corriendo el segundo mes del año calendario 2016, por lo que con el propósito de garantizar la efectividad de sentencia que se dicte en el fondo toda vez que esta no puede tener efectos retroactivos, resulta procedente que la Secretaria de Planeación y Finanzas por lo menos entregue a esta Defensoría los recursos que le fueron asignados en el Decreto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de 2016, equivalentes al monto de \$29,743,980.00.**

También cabe precisar que **la medida suspensiva solicitada no tiene por objeto suspender las normas generales aquí impugnadas, pues ello tornaría improcedente la petición formulada por esta Defensoría. Por el contrario, se solicita que la suspensión que ese Alto Tribunal tenga a bien dictar, se**

ocupe única y exclusivamente de los efectos y consecuencias que se generan con motivo de la calendarización de los recursos asignados a esta Defensoría para 2016, acto que es totalmente arbitrario e inconstitucional, en virtud de que esta Defensoría goza de autonomía presupuestaria, por lo que la facultad ejercida por el Secretario de Planeación y Finanzas del Estado para administrar y diferir la entrega de los recursos es aplicable a los órganos subordinados al Poder Ejecutivo, pero no a un Organismo Autónomo como el que represento.

En las relatadas condiciones, de conformidad con los artículos 14, 15 y 18 de la Ley Reglamentaria, es procedente el otorgamiento de la suspensión de los efectos y consecuencias de los actos impugnados, y se adopten las medidas solicitadas para garantizar la asignación presupuestal a esta Institución en una sola exhibición hasta en tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva el fondo la Controversia Constitucional que se plantea.

XI. PRUEBAS.

1. Copia certificada de la constancia expedida por la Legislatura del Estado de Querétaro.
2. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de 6 de abril de 2012, en el cual se publicó el *“Decreto por el que se elige al Licenciado ***** como Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos”*.
3. Copia simple del *“DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016”*, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *“La Sombra de Arteaga”*, el 17 de diciembre de 2015.

4. Copia simple del “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015*”, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “*La Sombra de Arteaga*”, el 20 de diciembre de 2014.
5. Copia certificada del oficio SPF/0325/2014, de 31 de diciembre de 2014, relativo a la calendarización del presupuesto autorizado a esta Defensoría en 2015, en el “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2015*”.
6. Copia certificada de los comprobantes fiscales digitales expedidos por esta Defensoría a favor del Gobierno del Estado de enero a diciembre de 2015 y de las conciliaciones presupuestales de 2015.
7. Copia certificada del Laudo dictado en el expediente 130/2012/1, dictado por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, en el que se nos condenó a pagar a la C. ***** , la cantidad de \$2,548,508.80, y de las constancias que demuestran que el 7 de octubre de 2015, la dicho Tribunal ejecutó embargo sobre la cuenta bancaria ***** BBVA Bancomer, con lo que se inmovilizaron los recursos equivalentes a \$*****.
8. Copia certificada del oficio DDHQP/131/2015, de 27 de octubre de 2015, suscrito por el Presidente de esta Defensoría, con el que se hizo del conocimiento de la Legislatura Estatal la necesidad de

programar en el presupuesto los recursos suficientes para hacer frente al Laudo indicado en el párrafo anterior.

9. Copia certificada del oficio DDHQ/153/2015, con el que presenté a la LVIII Legislatura, el Proyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2016 de la Defensoría.
10. Copia certificada del oficio DALJ/1272/15/LVIII, mediante el cual el Presidente de la Mesa Directiva de la LVIII Legislatura informa que la Defensoría se debe ajustar a lo establecido en la Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro, para que sea el Poder Ejecutivo de la Entidad Federativa, quien presente el Proyecto de Presupuesto del Organismo Público Autónomo ante el Congreso.
11. Copia certificada del oficio SPF/0063/2015, de 31 de diciembre de 2015, documental **que constituye el primer acto de aplicación** del “*DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016*”.
12. Copia certificada del oficio UADDHQ/008/2016, de fecha 13 de enero de 2016, suscrito por la Jefa de la Unidad Administrativa de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, en el que se solicitó a la Directora de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Planeación y Finanzas, efectuara la transferencia electrónica bancaria del presupuesto anual para el ejercicio fiscal 2016 autorizado a esta Defensoría.
13. Copia certificada del oficio SPF/DPE/00038/2016, de fecha 13 de enero de 2016, suscrito por la Directora de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Planeación y Finanzas, en el que envió a esta

Defensoría copia de la transferencia interbancaria efectuada el mismo día, por la cantidad de \$2,150,000.00, correspondiente a la ministración del mes de enero de 2016.

14. Copia certificada del oficio DDQPH/002/2016, de 8 de enero de 2016, en el que esta Defensoría solicitó al titular del Poder Ejecutivo que girara las instrucciones que estimara necesarias para que se transfiriera a este Organismo Constitucional Autónomo, la totalidad de los recursos que constituyen el presupuesto autorizado para 2016.
15. Copia certificada del oficio DDQPH/017/2016, de 12 de enero de 2016, en el que esta Defensoría solicitó al titular de la Secretaría de Planeación y Finanzas el depósito a este Organismo Constitucional Autónomo correspondiente a la totalidad de los recursos que constituyen el presupuesto autorizado para 2016.
16. Copia certificada del oficio DDHQP/175/2015, a través del cual esta Defensoría solicitó al Instituto Mexicano del Seguro Social, la incorporación voluntaria al régimen de seguro social de las y los servidores públicos que laboran en la Defensoría.
17. Copia certificada del oficio 09 52 17 9210/13392, de 29 de diciembre de 2015, suscrito por la coordinadora de afiliación del Instituto Mexicano del Seguro Social, a través del cual informó a esta Defensoría que para proceder a la firma del convenio era menester contar con la aprobación de la Legislatura del Estado, con el propósito de que el Estado garantice el pago de las cuotas obrero patronales que deba cubrir esta Institución a mi cargo.
18. Copia certificada del oficio DDHQP/174/2015, de 22 de diciembre de 2015, suscrito por el Presidente de esta Defensoría de los Derechos Humanos, en el que solicitó al Presidente de la Mesa Directiva de la

LVIII Legislatura del Estado la aprobación correspondiente para celebrar un convenio de afiliación voluntaria con el Instituto Mexicano del Seguro Social.

19. Copia certificada del oficio DALJ/07/16/LVIII, de 6 de enero de 2016, suscrito por el Presidente de la Mesa Directiva de la LVIII Legislatura del Estado, en el que resolvió que la solicitud formulada por esta Defensoría no era procedente, toda vez que se otorgan como garantía las participaciones en la recaudación federal, lo cual no es aplicable al Organismo Constitucional Autónomo.
20. Copia simple de algunos de los recibos de nomina que expidió el Gobierno del Estado a las personas que laboraban en esta Institución hasta el 31 de diciembre de 2015, que sirven para ilustrar que el personal estaba contratado por el Gobierno estatal y no por esta Defensoría.
21. Copia certificada del oficio DDHQ/127/2015 de 12 de octubre del 2015 en el que esta Defensoría informó al Secretario de Planeación y Finanzas acerca del Laudo (expediente ****/**/*), dictado por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado, en el que se nos condenó a pagar a la C. *****, la cantidad de \$*****. y se solicitó la ministración de los recursos correspondientes.

XII. SOLICITUD DE COPIAS.

Solicito a esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación se me expidan copias simples de la opinión que rinda la titular de la Procuraduría General de la

República, de los alegatos que en su oportunidad rindan las partes, así como del acta de la audiencia que llegado el momento, se celebre ante ese Alto Tribunal.

POR LO ANTES EXPUESTO Y FUNDADO, A ESA HONORABLE SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, POR SU DIGNO CONDUCTO, RESPETUOSAMENTE SOLICITO:

PRIMERO. Tenerme por presentado en los términos del presente escrito, promoviendo el presente juicio de Controversia Constitucional.

SEGUNDO. Decretar que la demanda fue presentada en tiempo y forma y por persona legitimada.

TERCERO. En su oportunidad, declarar la inconstitucionalidad de la norma general, acto y omisión impugnados.

CUARTO. Conceder la suspensión en los términos en que fue solicitada.

QUINTO. Tener por ofrecidas, exhibidas y admitidas las pruebas que se acompañan.

SEXTO. Expedir las copias simples solicitadas.

Querétaro, Querétaro, 15 de febrero de 2016.

**LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO,
REPRESENTADA POR SU PRESIDENTE**

DR. *** ** *******