

ASUNTO: Se promueve juicio de Controversia Constitucional.

Santiago de Querétaro, Querétaro, 15 de abril 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:

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**

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..."

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN CONTRA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, 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 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 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 Controversia Constitucional. 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. Las controversias constitucionales admitidas se registraron con los números 51/2015, 54/2015 y 26/2016.

La Segunda Sala de ese Alto Tribunal, al resolver el recurso de reclamación 36/2015-CA, derivado de la Controversia Constitucional 75/2015, confirmó el desechamiento de una demanda promovida por esta Defensoría portres votos de los señores Ministros *****, *****, y ***** y dos en contra de los señores ***** y *****.

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 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.

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.

En la Defensoría de los Derechos Humanos que represento, consideramos que no se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia, ya que la admisión de los juicios 51/2015, 54/2015 y 26/2016 y la votación obtenida en el recurso de reclamación 36/2015-CA, nos permite afirmar que la legitimación activa de estos organismos ameritará un pronunciamiento del Pleno de ese Alto Tribunal.

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.³

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.⁴

³“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 *****). Ponente: *****. Secretario: *****.

⁴ Conforme 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, 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.

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.
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 basto 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.

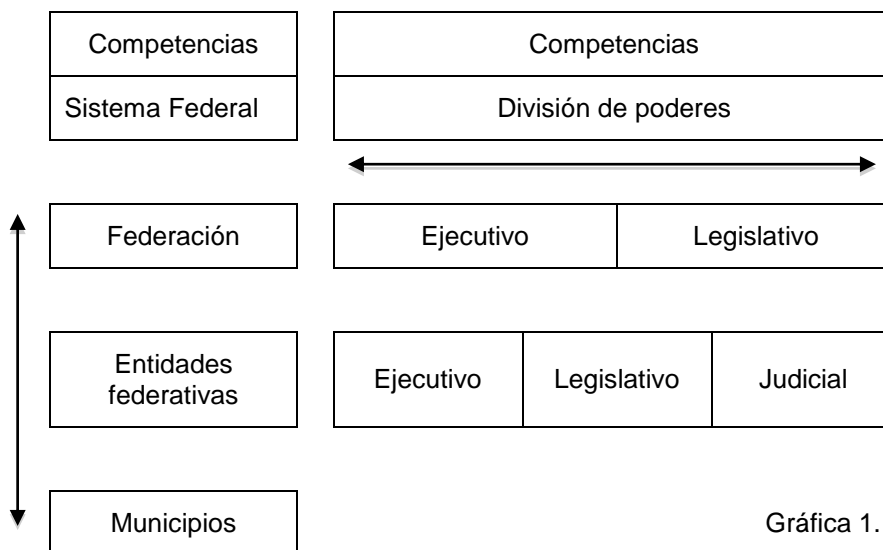
Además de puntualizar y especificar los supuestos en los que se pueden suscitar este tipo de controversias, la nueva redacción del Artículo 105 constitucional incluye varias innovaciones que permitirán ir construyendo una nueva relación entre los distintos órganos de nuestro Estado federal. La aportación fundamental de la iniciativa es que

esta relación tendrá el conducto jurisdiccional para que se apege 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



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 PROMOVELA, 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**

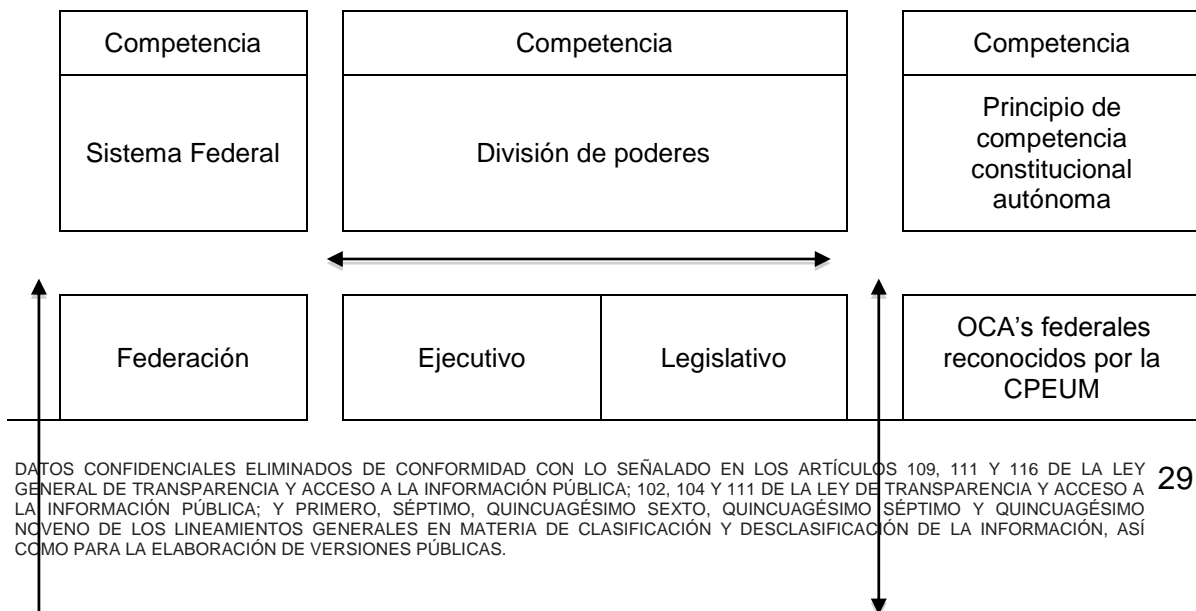
competencias otorgadas a un Organismo Constitucional Autónomo se enmarcan en el sistema federal o en el principio de división de poderes?

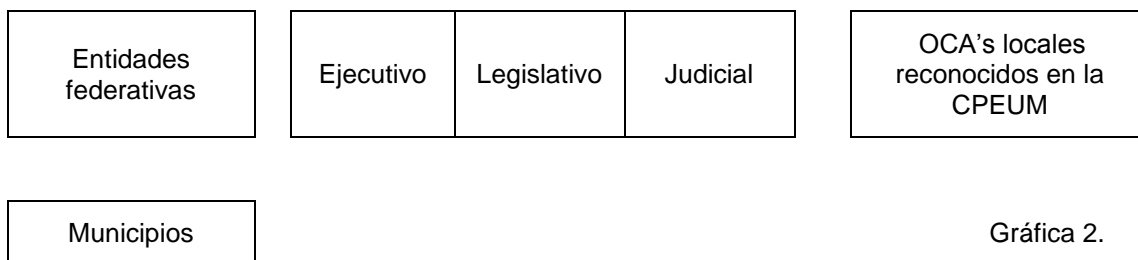
Evidentemente este tipo de organismos no encuentran espacio en el principio de división de poderes, dado que los artículos 49, 116 y 122 de la Constitución Federal son claros en señalar que el poder de la federación, los estados y la Ciudad de México, se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo 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





Gráfica 2.

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 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 Federal⁵ y 33, Apartado A, de la Constitución Política del Estado de Querétaro⁶ 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

⁵ “Artículo 102. A. ... B. ... Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.”

⁶ 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.

que su competencia no es compartida o derivada de algún otro ente estatal y, por 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 ***** , Querétaro, y con domicilio para oír y recibir notificaciones en la Ciudad de México el precisado en el proemio del presente escrito.

II. ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO DEMANDADO.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con domicilio en ***** , en la Ciudad de México.

III. TERCEROS INTERESADOS.

Las Comisiones y Procuradurías Defensoras de Derechos Humanos de las 31 entidades federativas, cuyos nombres y domicilios se precisan en el documento adjunto al presente escrito. (Anexo 4)

IV. NORMA GENERAL Y ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.

- Los artículos 44 y 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003, norma general que se impugna con motivo de su primer acto de aplicación.
- La Recomendación General número 25 sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos, del 8 de febrero de 2016, notificada en esta Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro el 26 de febrero de 2016, mediante oficio número 10639, suscrito por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recomendación que se impugna como primer acto de aplicación de la norma general antes señalada y también por vicios propios de constitucionalidad. (Anexo 3)

V. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS.

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

VI. INTERÉS LEGÍTIMO DE LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO PARA PROMOVER LA PRESENTE CONTROVERSI A 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.

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 en perjuicio de las garantías institucionales y de la esfera competencial de esta Defensoría, toda

vez que la Recomendación General impugnada vulnera la autonomía de gestión y la competencia que la Constitución Federal le otorga, ya que ordena la implementación de tres acciones que esta institución debe llevar a cabo para su cumplimiento:

“IV. RECOMENDACIONES GENERALES.

PRIMERA. Realizar una campaña pública en materia de reconocimiento y no estigmatización del trabajo de las personas defensoras de derechos humanos, y para respetar sus derechos durante el ejercicio de sus actividades, a efecto de sensibilizar a la población en general y especialmente a los servidores públicos que pudieran, por alguna razón, estar en contacto con ellas.

SEGUNDA. Se giren instrucciones para que se atiendan de la manera más pronta y eficaz las solicitudes de las medidas cautelares dictadas por los organismos de protección de los derechos humanos de las personas defensoras y se adopten de manera inmediata acciones para su cabal cumplimiento.

TERCERA. Emitir una circular dirigida a los servidores públicos para que, en el ejercicio de sus funciones, respeten los derechos fundamentales de las personas defensoras, debiendo abstenerse de realizar declaraciones que los estigmaticen y/o que pongan en duda la legitimidad del trabajo que realizan, ya sea de forma individual o junto a sus organizaciones.”

Como se observa, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos instruye a las comisiones estatales para que implementen acciones encaminadas a defender y proteger los derechos humanos de los defensores sociales. El mandato impuesto trasciende a la esfera competencial de esta Defensoría, en virtud de que la defensa de los derechos humanos en el Estado de Querétaro, corresponde a la institución a mi cargo y ésta, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en pleno ejercicio de su autonomía de gestión, estudia y analiza las medidas que

debe adoptar para la defensa de las prerrogativas fundamentales en el ámbito de su competencia.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos pasa por alto que esta Defensoría sólo puede ser recomendada en los casos que la Constitución Federal y la Ley establecen, es decir, en el supuesto de que exista una inconformidad, motivada por la inactividad de la institución estatal -figura jurídica que se explicará en los conceptos de invalidez-. Sin embargo, este supuesto no se actualiza, dado que la recomendación general impugnada no está precedida por una queja presentada por un particular.

Este hecho me permite afirmar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pretende subordinar la función de los órganos estatales protectores de derechos humanos, a través de un instrumento jurídico (recomendación general) que no encuentra sustento en la Norma Fundamental y en la Ley.

Esta Defensoría no pasa por alto que el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal establece que las recomendaciones serán públicas y no vinculatorias, sin embargo, si estas no se aceptan, debe activarse el mecanismo de control político que el Constituyente Permanente estableció para verificar su cumplimiento.

El precepto constitucional referido establece que cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, las legislaturas de las entidades federativas podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Por ello, si bien es cierto las recomendaciones tienen un carácter no vinculante, su no aceptación o incumplimiento puede generar responsabilidades

políticas o administrativas para aquellos servidores públicos que no las atiendan. De ahí que la recomendación general sí produce una modificación de situaciones jurídicas concretas. Incluso ese Alto Tribunal ya admitió a trámite la controversia constitucional 5/2015, en la que se impugnó la Recomendación 29/2014, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, la cual se encuentra pendiente de resolución.

En resumen, se actualiza un principio de afectación en perjuicio de la autonomía de gestión y de las competencias que la Constitución Federal otorga a esta Defensoría, por tres razones fundamentales:

- i. La recomendación general constituye la imposición de mandatos que conforme a la Constitución Federal, corresponde decidir e implementar a esta Defensoría en ejercicio de su competencia estatal.
- ii. La recomendación general no puede dirigirse a los organismos protectores de derechos humanos estatales, en razón de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solo puede recomendar a esta Defensoría en el supuesto de las inconformidades que presente un quejoso, hipótesis que en el caso concreto no se actualiza.
- iii. Si esta Defensoría decide no aceptar o incumple la recomendación general, se activaría el mecanismo de control político que la Constitución Federal establece, ante la Legislatura del Estado de Querétaro, lo que definitivamente modifica situaciones jurídicas concretas.

VII. 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 general y el acto impugnados son los siguientes:

- Los artículos 44 y 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003, norma general que se impugna con motivo de su primer acto de aplicación.
- La Recomendación General número 25 sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos, del 8 de febrero de 2016, notificada en esta Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro el 26 de febrero de 2016, mediante oficio número 10639, suscrito por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recomendación que se impugna como primer acto de aplicación de la norma general antes señalada y también por vicios propios de constitucionalidad.

La Recomendación General número 25 sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos, del 8 de febrero de 2016, se notificó en esta Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro el 26 de febrero de 2016, como se demuestra con el sello de recibido que aparece en la copia certificada del oficio 10639, suscrito por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mismo que se acompaña como prueba.

Por tanto, si la recomendación general impugnada se notificó en esta Defensoría el 26 de febrero de 2016, el plazo para interponer la demanda corrió del 29 de febrero al 15 de abril de 2016, plazo de 30 días hábiles en el que no deben computarse los sábados y domingos, así como los días en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación suspendió labores, es decir, del 21 al 25 de marzo.

Por las razones expuestas, si la demanda se promovió el 15 de abril, es evidente que se promovió en tiempo.

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.

4. El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003.

5. Los artículos 44 y 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos violan el principio de subordinación jerárquica ya que su contenido establece supuestos para emitir recomendaciones que no prevé la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

6. El 26 de febrero de 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante oficio número 10639, suscrito por su Presidente, notificó a esta Defensoría la inconstitucional e ilegal Recomendación General número 25 sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos, emitida desde el 8 de febrero de 2016.

7. La norma general y la recomendación general impugnadas, transgreden la autonomía de gestión y las competencias que la Constitución Federal otorga a los organismos locales de derechos humanos, ya que el *Ombudsman* nacional asume funciones que corresponden a esta Defensoría en el ámbito estatal, e impone obligaciones a este organismo autónomo que represento, con el propósito de subordinar las acciones de esta Defensoría en la promoción y protección de los derechos humanos de los defensores sociales.

IX. CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

Con el propósito de abreviar en la extensión de los conceptos de invalidez, se hará uso de las abreviaturas siguientes:

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos: CNDH.
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Ley de la CNDH.
- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Reglamento de la CNDH.

- Recomendación General número 25 sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos: Recomendación General.

PRIMERO. LOS ARTÍCULOS 44 Y 144 DEL REGLAMENTO DE LA CNDH VIOLAN LOS PRECEPTOS 14, 16 Y 102, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, EN PERJUICIO DE LA AUTONOMÍA Y DE LAS COMPETENCIAS DE ESTA DEFENSORÍA, TODA VEZ QUE LAS NORMAS IMPUGNADAS DESARROLLAN EN EXCESO LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LA CNDH, SIN ENCONTRAR EN ESTA JUSTIFICACIÓN Y MEDIDA, EN CONTRAVENCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA A LA LEY.

El principio de división de poderes establecido en el artículo 49 de la Constitución Federal, ordena que el poder para su ejercicio se distribuye en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin embargo, en las condiciones actuales debe interpretarse sistemática y funcionalmente con las competencias que los órganos constitucionales autónomos ejercen, los que por 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 CNDH, son ejemplos de órganos constitucionales autónomos que por disposición expresa de la Constitución Federal encontramos un organismo homólogo en las entidades federativas con el mismo objeto constitucional, 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 contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Con la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, se reconocieron las mismas condiciones de autonomía a los organismos de las entidades federativas, por tanto, el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Federal, dispone que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias fundarán 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...”, señala el dictamen citado, 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 o incluso de otros órganos autónomos, cuando estos a través de normas generales o actos concretos, intentan coartar el principio autonómico reconocido por el Constituyente Permanente.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 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.”

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 erige como la facultad de los organismos públicos, para decidir y resolver responsablemente los asuntos que conforme a la Constitución Federal están a su cargo, el ejercicio de los

recursos propios, su estructura administrativa y los niveles de remuneración para cumplir más eficaz y eficientemente con los objetivos estratégicos asignados.

Ahora bien, para verificar la inconstitucionalidad de las disposiciones reglamentarias impugnadas, se estima conveniente citar el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal que establece lo siguiente:

“Artículo 102.

A. ...

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

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

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

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

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

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.

Del precepto constitucional citado se desprende en lo que aquí interesa, lo siguiente:

- La CNDH y los organismos de protección de los derechos humanos locales, tienen autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, por violaciones a los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.
- Formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias.
- Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades

federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

- Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.
- La CNDH conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.
- La CNDH podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.

En congruencia con el mandato constitucional, los artículos 2, 4, 25 y 44 de la Ley de la CNDH establecen:

“Artículo 2o. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.”

“Artículo 4o.- Para la defensa y promoción de los derechos humanos se observarán los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Los procedimientos de la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos; seguirán además los principios de inmediatez, concentración y rapidez. Se procurará, en la

medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.”

“Artículo 25.- Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones.

Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.”

“Artículo 44.- Concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso, un proyecto de Recomendación, o acuerdo de no responsabilidad en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas, o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes.

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Los proyectos antes referidos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final.”

Como se observa en materia de derechos humanos, la CNDH ejerce atribuciones de defensa (protección, observancia) y promoción (estudio y divulgación), actividades en las que debe observar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

El procedimiento de queja que se instaure para la defensa de los derechos humanos deberá ser breve y sencillo, y seguirá además los principios de inmediatez, concentración y rapidez. Se iniciará con la denuncia que formulen cualquier persona o las organizaciones de la sociedad civil y hecha la investigación, podrá concluir con una recomendación o, en su caso, con un acuerdo de no responsabilidad.

En el proyecto de Recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado. Los proyectos serán sometidos al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración final.

Por lo que hace al marco legal de las recomendaciones que puede emitir el *Ombudman* nacional, los artículos 46, 47 y 49 de la Ley de la CNDH establecen:

“Artículo 46. La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

En todo caso, una vez recibida, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, si acepta dicha Recomendación. Entregará, en su caso, en otros quince días adicionales, las pruebas correspondientes de que ha

cumplido con la Recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado cuando la naturaleza de la Recomendación así lo amerite.

Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas, se procederá conforme a lo siguiente:

a) La autoridad o servidor público de que se trate deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, y atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

b) La Comisión Nacional determinará, previa consulta con los órganos legislativos referidos en el inciso anterior, en su caso, si la fundamentación y motivación presentadas por la autoridad o servidor público que se hubiese negado a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas, son suficientes, y hará saber dicha circunstancia por escrito a la propia autoridad o servidor público y, en su caso, a sus superiores jerárquicos, para los efectos del siguiente inciso.

c) Las autoridades o servidores públicos, a quienes se les hubiese notificado la insuficiencia de la fundamentación y motivación de la negativa, informarán dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del escrito referido en el inciso que antecede, si persisten o no en la posición de no aceptar o no cumplir la recomendación.

d) Si persiste la negativa, la Comisión Nacional podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda a los servidores públicos señalados en la recomendación como responsables.”

“Artículo 47.- En contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procederá ningún recurso.”

“Artículo 49.-Las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos; las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos por analogía o mayoría de razón.”

De los preceptos citados destaca lo siguiente:

- La recomendación será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá.
- En 15 días informarán si la recomendación fue aceptada y en otro plazo similar deberán exhibir las pruebas que demuestren su cumplimiento.
- Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas, la autoridad o servidor público de que se trate deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, y atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.
- Por disposición de la Ley, las recomendaciones serán definitivas e inatacables.
- Las recomendaciones se referirán a casos concretos y no podrán aplicarse a otros casos por analogía o mayoría de razón

En cuanto a los servidores públicos de la CNDH que intervienen en la emisión de una recomendación, los artículos 15, fracciones VII, VIII y X, 19, 24 y 39 de la Ley de la CNDH establecen:

“Artículo 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

...

VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;

VIII.- Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país;

...

X. Solicitar, en los términos del artículo 46 de esta Ley, a la Cámara de Senadores o en sus recesos, a la Comisión Permanente, o a las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda se llame a comparecer a las autoridades o servidores públicos responsables, para explicar el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

...”

“Artículo 19. El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

I.- Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;

II.- Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;

III.- Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;

IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente a los Poderes de la Unión;

V. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional;

VI. Opinar sobre el proyecto de presupuesto para el ejercicio del año siguiente; y

VII. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.”

“Artículo 24.- Los Visitadores Generales tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión Nacional;

II.- Iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación;

III.- Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita;

IV.- Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión Nacional para su consideración; y

V.- Las demás que le señale la presente ley y el Presidente de la Comisión Nacional, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Los visitadores adjuntos auxiliarán en sus funciones a los Visitadores Generales en los términos que fije el Reglamento y para tal efecto deberán reunir los requisitos que establezca el mismo para su designación.”

“Artículo 39.- Cuando para la resolución de un asunto se requiera una investigación, el Visitador General tendrá las siguientes facultades:

I.- Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales;

II.- Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes;

III.- Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley;

IV.- Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y

V.- Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.”

De los preceptos aquí reproducidos, se observan las reglas siguientes:

- Los visitadores generales tendrán a su cargo la investigación de las posibles violaciones a derechos humanos, que se inicien con motivo de las quejas presentadas y de los informes rendidos por la autoridad.
- Llevarán a cabo los estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación, que se someterán al Presidente de la CNDH para su consideración.
- El Presidente de la CNDH aprobará y emitirá las recomendaciones.
- Comunicará a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente la no aceptación o el incumplimiento de una recomendación, para efecto de que el servidor público responsable sea citado a comparecer.
- La Ley no otorga facultades al Consejo Consultivo para opinar, aprobar o emitir recomendaciones particulares o generales.

Precisado lo anterior, conviene señalar que el Reglamento de la CNDH distingue 2 tipos de recomendaciones: las particulares, que son las que refiere la

Constitución Federal y la Ley de la CNDH, las cuales se ocupan de las violaciones a derechos humanos en casos concretos; y las generales, establecidas en la norma reglamentaria, no referidas a hechos en particular, sino a estudios realizados por las visitadurías generales.

Los artículos 44 y 140 del Reglamento de la CNDH impugnados en el presente medio de control constitucional, establecen lo siguiente:

“Artículo 44.- (Recomendaciones Generales)

El presidente de la Comisión Nacional someterá a consideración de los miembros del Consejo Consultivo el contenido de las recomendaciones generales que pretenda emitir; en este caso el texto propuesto deberá hacerse del conocimiento de los miembros del Consejo Consultivo al menos con dos semanas de anticipación a la fecha de la sesión en la cual se proponga su análisis y aprobación.

Los miembros del Consejo Consultivo podrán realizar las observaciones que consideren prudentes al texto de la recomendación general propuesto; una vez aprobado, se autorizará su emisión y publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

“Artículo 140.- (Recomendaciones generales)

La Comisión Nacional también podrá emitir recomendaciones generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Estas recomendaciones se elaborarán de manera similar que las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional a través de las visitadurías generales, previo acuerdo del presidente de la Comisión Nacional. Antes de su emisión, estas recomendaciones se harán del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación.

Las recomendaciones generales contendrán en su texto los siguientes elementos:

- 1. Antecedentes;*
- 2. Situación y fundamentación jurídica;*
- 3. Observaciones, y*
- 4. Recomendaciones.*

Las recomendaciones generales no requieren aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas. Se publicarán en la Gaceta y en el Diario Oficial de la Federación. El registro de las recomendaciones generales se realizará de forma separada, y la verificación del cumplimiento se hará mediante la realización de estudios generales.”

De las normas reglamentarias citadas, se observa que:

- La CNDH podrá emitir recomendaciones generales a las diversas autoridades del país.
- Tienen por objeto promover las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos.
- Las recomendaciones generales se elaborarán de manera similar que las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional a través de las visitadurías generales, previo acuerdo del presidente de la Comisión Nacional.
- Antes de su emisión, estas recomendaciones se harán del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación.
- El presidente de la CNDH someterá a consideración de los miembros del Consejo Consultivo el contenido de las recomendaciones generales

que pretenda emitir, quienes podrán realizar las observaciones que consideren prudentes al texto de la recomendación general propuesto; una vez aprobado, se autorizará su emisión y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

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.

El Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en diversos criterios, que la facultad reglamentaria se encuentra sometida al principio de legalidad del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.

Las consideraciones aquí expuestas encuentran apoyo en la siguiente tesis de jurisprudencia:

Época: Novena Época

Registro: 166655

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXX, Agosto de 2009

Materia(s): Constitucional

“FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES. La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 79/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

Se estima que los artículos 44 y 144 del Reglamento de la CNDH violan los preceptos 14, 16 y 102, apartado B, de la Constitución Federal, en perjuicio de la autonomía y de las competencias de esta Defensoría, toda vez que las normas impugnadas desarrollan en exceso las disposiciones de la Ley de la CNDH sin encontrar en esta justificación y medida, en contravención del principio de legalidad en su vertiente de subordinación jerárquica a la Ley.

Se sostiene lo anterior en razón de que la Ley de la CNDH, en ninguno de sus artículos, distingue entre dos tipos de recomendaciones y, en todo caso, únicamente se refiere al tipo de recomendaciones particulares, es decir, las que se originan a partir de casos concretos.

El artículo 49 de la Ley de la CNDH, establece que las recomendaciones se referirán a casos concretos y no podrán aplicarse por analogía. Acorde con esta regla, el numeral 25 del mismo ordenamiento señala que cualquier persona u organización de la sociedad civil podrán denunciar presuntas violaciones a derechos humanos ante la CNDH y para corroborar tales hechos el visitador general que corresponda tendrá a su cargo la investigación, la cual podrá concluir con una recomendación o con un acuerdo de no responsabilidad, según lo disponen los artículos 39 y 44 de la Ley citada.

En otras palabras, conforme a las disposiciones de la Ley de la CNDH que hemos referido, para que se emita una recomendación es necesario que exista previamente una denuncia, que se abra una investigación y que esta concluya con la preparación del proyecto de recomendación, la cual debe referirse a casos concretos.

Los artículos 44 y 144 del Reglamento de la CNDH contravienen los artículos 25, 39, 44 y 49 de la Ley de la CNDH, toda vez que las recomendaciones generales no se refieren a casos concretos, no se encuentran precedidas por una queja o denuncia por violación a derechos humanos y no existe una investigación de la CNDH referida a hechos específicos.

Lo anterior es así, ya que las disposiciones reglamentarias impugnadas establecen que la CNDH podrá emitir recomendaciones generales a las diversas autoridades del país; y no tienen por objeto referirse a casos concretos, como lo establece el artículo 49 de la Ley de la CNDH, por el contrario, persiguen promover las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos.

El artículo 140 del Reglamento de la CNDH refiere que las recomendaciones generales se elaborarán de manera similar que las particulares y se fundamentarán en los estudios realizados por la propia Comisión Nacional a través de las visitadurías generales, previo acuerdo del presidente de la Comisión Nacional, lo cual contraviene las disposiciones legales que hemos reseñado, en virtud de que las recomendaciones particulares requieren de una queja y de una investigación previas a su emisión y no de simples estudios realizados por los visitantes generales.

Por otra parte, el artículo 15, fracción VII, de la Ley de la CNDH, establece que el Presidente de la CNDH deberá aprobar y emitir las recomendaciones públicas que resulten de las investigaciones realizadas por los visitantes, sin embargo, en contravención con esta facultad que corresponde en exclusiva al titular del órgano, el artículo 140 del Reglamento de la CNDH establece que antes de su emisión, las recomendaciones generales se harán del conocimiento del Consejo Consultivo para su análisis y aprobación, es decir, es el órgano consultivo del *Ombudsman* nacional el que las aprueba y no su Presidente como lo dispone la Ley.

La norma reglamentaria impugnada además otorga facultades al Consejo Consultivo en cuanto a la aprobación de las recomendaciones generales, sin embargo, el artículo 19 de la Ley de la CNDH no le otorga atribución alguna para intervenir en la emisión y aprobación de las recomendaciones o de los acuerdos de no responsabilidad, lo cual es así, pues como ya se indicó, se trata de facultad del Presidente de la CNDH, según lo dispone el artículo 15, fracción VII, de la Ley citada.

Contrario a ello, el artículo 44 del Reglamento de la CNDH establece que el presidente de la CNDH someterá a consideración de los miembros del Consejo Consultivo el contenido de las recomendaciones generales que pretenda emitir, quienes podrán realizar las observaciones que consideren prudentes al texto de la recomendación general propuesto; una vez aprobado, se autorizará su emisión y publicación en el Diario Oficial de la Federación; es decir, el Reglamento desconoce la facultad del Presidente de la CNDH para aprobar las recomendaciones y deposita dicha función en el órgano consultivo, el cual no tiene facultades en la Ley para intervenir en las investigaciones y mucho menos en la emisión de las recomendaciones que se dirijan a las autoridades por posibles violaciones a derechos humanos.

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 del Estado de Querétaro, la cual tendrá personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión y presupuestaria, sin embargo, las disposiciones reglamentarias impugnadas, desvirtúan los fines que persigue al CNDH establecidos en la Ley y en la Constitución Federal, que son la investigación de posibles violaciones a derechos humanos, las cuales

eventualmente pueden concluir con la emisión de recomendaciones públicas no vinculatorias, pero siempre referidas a casos concretos, emitidas y aprobadas por su Presidente, de ahí que las disposiciones reglamentarias resulten inconstitucionales, ya que violan el principio de subordinación jerárquica a la Ley al desarrollar las disposiciones de esta, sin encontrar justificación y medida en el texto legal, por lo que respetuosamente solicito a esa Suprema Corte se declare la invalidez de ambos preceptos y en consecuencia de la recomendación general impugnada.

La declaratoria de invalidez que se solicita, no hace nugatorias las atribuciones de la CNDH en la promoción de los derechos fundamentales, ya que si la recomendación general tiene por objeto que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos, este es un fin que puede alcanzar ejerciendo el resto de las atribuciones que el artículo 6, fracciones VII, IX, XIII, de la Ley de la CNDH, a través de la presentación de informes especiales, como hasta ahora lo hace, pero no a través de la emisión de recomendaciones, ya que estas deben referirse a casos concretos, precedidas por una queja o denuncia por violación a derechos humanos, así como por una investigación a cargo del visitador general y deberán emitirse con la aprobación del Presidente de la CNDH, lo que como ya se demostró no ocurre con las recomendaciones generales.

SEGUNDO.- LA RECOMENDACIÓN GENERAL VULNERA LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN Y LAS COMPETENCIAS DE ESTA DEFENSORÍA EN SU CARÁCTER DE ÓRGANO AUTÓNOMO, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 102, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 33-A DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

La recomendación general viola lo dispuesto en el Apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal, ya que la CNDH es competente para conocer de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas

y solo en este supuesto puede dirigir una recomendación a esta Defensoría, condición que en el caso concreto no se actualiza ya que la recomendación general no deriva de hechos concretos acontecidos bajo el ámbito competencial de esta Defensoría.

Como ya lo señalamos, la Constitución Federal establece que la CNDH y los organismos de protección de los derechos humanos locales, tienen autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios y conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, por violaciones a los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y cuando no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

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

La CNDH podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.

Ahora en el trámite de una queja, ¿cómo se vincula la CNDH con el trabajo de las comisiones estatales de derechos humanos?

El precepto constitucional en estudio, señala que la CNDH conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Con el propósito de regular lo anterior, el artículo 6, fracciones IV y V, de la Ley de la CNDH establece:

“Artículo 6o.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

...

IV.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;

V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

...”

El artículo 55 de la Ley de la CNDH establece que las inconformidades se substanciarán mediante los recursos de queja e impugnación, con base en lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal. Las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre estas inconformidades no admitirán recurso alguno.

Por lo que hace al recurso de queja, el artículo 56 de la Ley de la CNDH establece que sólo podrá ser promovido por los quejosos, o denunciantes que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen substanciado ante los mismos, y siempre que no exista recomendación alguna sobre el asunto de que se trate; y hayan transcurrido seis meses desde que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local.

El artículo 59 de la Ley de la CNDH establece que la Comisión Nacional deberá pronunciarse sobre la queja en un término que no exceda de sesenta días, a partir de la aceptación del recurso, formulando una Recomendación al organismo local, para que subsane, de acuerdo con su propia legislación, las omisiones o inactividad en las que hubiese incurrido; o bien declarará infundada la inconformidad cuando considere suficiente la justificación que presenta ese organismo estatal. Este deberá informar en su caso, en un plazo no mayor de quince días hábiles, sobre la aceptación y cumplimiento que hubiese dado a dicha Recomendación.

Refiere el artículo 60 del mismo ordenamiento, que la CNDH, ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente.

Por lo que hace al recurso de impugnación, el artículo 61 de la Ley de la CNDH establece que procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.

Por su parte, el artículo 66 de este cuerpo legal, establece que una vez agotada la tramitación, la CNDH deberá resolver el recurso de impugnación en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, en el cual deberá pronunciarse por:

- a) La confirmación de la resolución definitiva del organismo local de derechos humanos.
- b) La modificación de la propia Recomendación, caso en el cual formulará a su vez, una Recomendación al organismo local.
- c) La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la Recomendación formulada por el organismo estatal respectivo.
- d) La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación del organismo estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional, formulará una Recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

En resumen, de conformidad con los artículos 102, apartado B, de la Constitución Federal y 55, 56, 59, 60 y 61 de la Ley de la CNDH, las inconformidades se substanciarán a través de los recursos de queja e impugnación. El recurso de queja tiene como propósito verificar las omisiones o inactividad en las que hubiese incurrido un organismo local y esta instancia es la única que puede culminar con la emisión de una recomendación dirigida a esta Defensoría.

En este marco, la recomendación general contraviene lo dispuesto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, en perjuicio de la autonomía y de las competencias de esta Defensoría, toda vez que la única forma que la Norma Fundamental y la Ley establecen, para que la CNDH recomiende a un organismo local, es a través de la presentación de una inconformidad, específicamente cuando se agota el recurso de queja.

En esta instancia la CNDH verificará si existe alguna omisión o inactividad del organismo local, y solo en este supuesto emitirá la recomendación que corresponda; condiciones jurídicas que dejó de observar la autoridad demandada como se demuestra a continuación.

La recomendación general se encuentra dirigida, entre otras autoridades, a los Titulares de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y se justifica en el hecho de que la posición de las personas defensoras de derechos humanos las coloca como un sector en riesgo, debido a la sobre exposición a las agresiones y a otras violaciones a sus derechos humanos tanto por servidores público como por particulares, en tal virtud, es necesario proponer la creación de mecanismos adecuados desde los diferentes campos de acción, es decir, a partir del análisis de los contextos social, político y económico que se interrelacionan en función de los grupos en situación de vulnerabilidad a los que representan, como es el caso de niños, niñas y jóvenes, comunidad LGBTTTI, pueblos indígenas, mujeres, personas migrantes, entre otros, mediante los que se garantice el ejercicio de su labor en condiciones de libertad y seguridad.

Con la recomendación general impugnada, la CNDH pretende subordinar a esta Defensoría en perjuicio de su autonomía y de sus competencias constitucionales y legales y le recomienda que adopte las acciones siguientes:

“IV. RECOMENDACIONES GENERALES.

PRIMERA. Realizar una campaña pública en materia de reconocimiento y no estigmatización del trabajo de las personas defensoras de derechos humanos, y para respetar sus derechos durante el ejercicio de sus actividades, a efecto de sensibilizar a la población en general y especialmente a los servidores públicos que pudieran, por alguna razón, estar en contacto con ellas.

SEGUNDA. Se giren instrucciones para que se atiendan de la manera más pronta y eficaz las solicitudes de las medidas cautelares dictadas por los organismos de protección de los derechos humanos de las personas defensoras y se adopten de manera inmediata acciones para su cabal cumplimiento.

TERCERA. Emitir una circular dirigida a los servidores públicos para que, en el ejercicio de sus funciones, respeten los derechos fundamentales de las personas defensoras, debiendo abstenerse de realizar declaraciones que los estigmaticen y/o que pongan en duda la legitimidad del trabajo que realizan, ya sea de forma individual o junto a sus organizaciones.”

La recomendación general se ocupa de exponer la problemática que enfrentan los defensores de derechos humanos en el ejercicio del función social que persiguen, sin embargo, no se justifica porqué la CNDH dirige la recomendación a esta Defensoría, si no se trata de un caso concreto derivada de alguna queja presentada antes este órgano, no existe en trámite una inconformidad que con base en la Constitución Federal y Ley de la CNDH, motivara la interposición de un recurso de queja por inactividad u omisión de esta Defensoría en el cumplimiento de su mandato constitucional y, es más, en el Estado de Querétaro no se han presentado quejas o denuncias vinculadas a la labor de los defensores civiles.

En otras palabras, no existe la motivación suficiente para que la CNDH emita una recomendación a esta Defensoría, ya que no existe registro de quejas presentadas por defensores civiles ante este organismo, que pudieran justificar la intervención de la CNDH en la competencia del ente que represento.

Este hecho puede corroborarse del texto de la propia recomendación general, específicamente de la tabla que aparece en forma posterior al párrafo 17, en la cual se plasma la información que las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las Entidades Federativas proporcionaron a la CNDH en respuesta a las solicitudes que les fueron realizadas a fin de documentar la Recomendación General, de la que se advierte que en el caso de Querétaro, la Procuraduría de Justicia del Estado comunicó que después de haber realizado una búsqueda advierte que no se cuenta con antecedentes por delitos en agravio de defensores civiles.

Asimismo, en la tabla que aparece en forma posterior al párrafo 26, se señala que la CNDH también solicitó información a todas las Comisiones Estatales de Derechos Humanos del país en la que se precisara, del 1 de enero de 2000 hasta la fecha de la solicitud realizada en 2015, el número de casos relativos a agresiones a personas defensoras de los que ha tenido conocimiento, detallando el nombre de las víctimas, fecha de los hechos, y el número de Recomendaciones emitidas. También que explicaran aquellos casos en que se acreditó la responsabilidad de autoridades o servidores públicos; si en la entidad federativa correspondiente existe una ley especial para la atención de personas defensoras de derechos humanos y/o algún organismo especializado en la protección de esos colectivos. La información recabada por lo que hace al Estado de Querétaro, se indica que no existen quejas registradas en esta Defensoría.

Por ello, si en el caso que nos ocupa no existen quejas registradas por violaciones a derechos humanos en perjuicio de defensores civiles, es evidente que tampoco existen inconformidades por inactividad u omisión de esta Defensoría, por tanto, la CNDH no cuenta con elementos constitucionales y legales que motiven la emisión de una recomendación dirigida a la institución que represento, lo que me permite afirmar que con la recomendación impugnada lo que se pretende es subordinar a las comisiones estatales de derechos humanos, a través de la implementación de acciones dirigidas por la CNDH, en perjuicio de la autonomía de los organismos locales y con una invasión clara de sus atribuciones, ya que la CNDH no solo emitió una recomendación sin existir causa constitucional que lo justificara (inconformidad: queja o impugnación) sino que además pasó por alto las atribuciones que la Constitución Federal otorga a esta Defensoría

No olvidemos que los primeros cuatro párrafos del artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal establecen que:

“Artículo 102.

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de

protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

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

...

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

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

Como se observa, la Constitución Federal otorga a los organismos locales la 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.

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

Atribuciones constitucionales que la CNDH dejó de observar en perjuicio de la autonomía de gestión y de las competencias expresas de esta Defensoría, ya que lejos de permitir que esta Defensoría asuma la protección de los defensores civiles en el estado, cuando estos acudan al organismo, pasó por alto la competencia local y nos impone la adopción de ciertas acciones con el propósito de restringir las facultades que conforme a la Constitución nos corresponden, motivo por el cual solicito respetuosamente a ese Alto Tribunal se declare la inconstitucionalidad de la Recomendación General 25, por contravenir lo dispuesto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, por lo que hace al marco de atribuciones otorgadas a los organismos locales de derechos humanos, como en el caso lo es esta Defensoría.

PRUEBAS.

1. Copia certificada de la constancia expedida por la Legislatura del Estado de Querétaro, relativa a mi designación al frente de esta Defensoría. (Anexo 1)
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*”.(Anexo 2)

3. Copia certificada del oficio número 10639, suscrito por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y de la Recomendación General número 25 sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos, del 8 de febrero de 2016, notificada en esta Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro el 26 de febrero de 2016. (Anexo 3)

Adicionalmente se adjunta al presente escrito, un listado con el nombre y los domicilios de las Comisiones y Procuradurías Defensoras de Derechos Humanos de las 31 entidades federativas, para efecto de que sean emplazadas como tercero interesadas. (Anexo 4)

X. 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 y del acto impugnados.

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

QUINTO. Expedir las copias simples solicitadas.

Querétaro, Querétaro, a 15 de abril de 2016.

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

DOCTOR *****