

ASUNTO: Se promueve Juicio de Controversia Constitucional.

Santiago de Querétaro, Querétaro, 16 de mayo 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 de Querétaro, de 6 de abril de 2012, que 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 el ubicado en calle *****
*****, Ciudad de México, 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 fracción II y 22 de la Ley Reglamentaria, **VENGO A INTERPONER JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN CONTRA DE LA LVIII LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO**, con el propósito de que ese Alto Tribunal declare la invalidez de la norma general que más adelante se precisa.

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.

²Ley 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..."

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

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

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

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

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

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

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE. Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la Controversia Constitucional que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable; es decir, debe advertirse del escrito de demanda y de las pruebas que, en su caso, se hayan adjuntado, sin requerir otros elementos de juicio, de tal manera que no exista duda alguna en cuanto a la actualización de la causal invocada que evidencie en forma clara y fehaciente la improcedencia de la pretensión intentada, de tal forma que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido”. [Tesis de jurisprudencia P./J.9/98, consultable en la página ochocientos noventa y ocho, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INICIATIVA DEL EJECUTIVO.

[...]

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

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

Aspectos generales y efectos de sus resoluciones.

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

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

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

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

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

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

Las controversias constitucionales.

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

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

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

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

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

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

“DICTAMEN/ORIGEN.

CAMARA DE SENADORES.

DICTAMEN.

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

Controversias Constitucionales

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

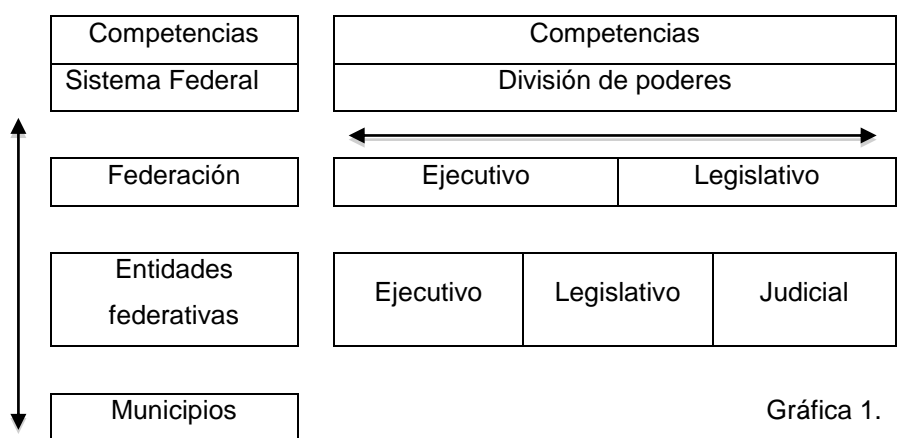
Es evidente que México avanza progresivamente hacia un mayor pluralismo y hacia un régimen donde se pretende que las únicas reglas de convivencia social y política estén plasmadas en normas jurídicas. Dada la relación entre estos dos elementos de nuestra modernidad, resulta indispensable encontrar las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

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

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

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

Ámbitos que tutela la Controversia Constitucional



Gráfica 1.

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

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

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

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

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

l.- 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 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

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

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

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

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

"DICTAMEN/REVISORA

SENADORES

DICTAMEN

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

Gaceta No. 127

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

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

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

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

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

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

"La Constitución es el ordenamiento supremo que, [...]"

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

"Las controversias constitucionales. [...]"

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

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

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

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

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

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

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

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

b) *En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania ha mantenido un criterio jurisprudencial inequívoco en el sentido de que para que este órgano de control pueda conocer de estas controversias "debe tratarse de conflictos de constitucionalidad" entre órganos del Estado u órganos auxiliares (BVerfGE, 3/15). En otros sistemas constitucionales como el de Italia, el Tribunal de Cuentas (Corte dei Conti) está legitimado para intervenir en los conflictos de constitucionalidad, condición que le ha reconocido jurisprudencialmente el Tribunal Constitucional (Corte Costituzionale) de manera inequívoca, tanto cuando actúa en calidad de órgano competente para el juicio contable, como cuando lo hace en tanto órgano fiscalizador de las cuentas públicas (Pisaneschi, A., I conflitti d'attribuzioni tra i poteri dello Stato", Presupposti e proceso, Milano, 1992).*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Inclusive, tratándose de las Comisiones de Derechos Humanos, se advierte una incongruencia palmaria en nuestro sistema de control de la constitucionalidad, cuando se compara la legitimación procesal en el caso de estos dos medios de control, toda vez que estos órganos constitucionales autónomos no pueden intervenir en las

controversias constitucionales y en cambio, sí pueden ser parte activa en los juicios derivados de una acción de inconstitucionalidad.

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

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

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

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

Al respecto es menester considerar lo expresado en la Controversia Constitucional 31/2006, donde se señaló lo siguiente: "...el objeto de tutela en la Controversia Constitucional es la salvaguarda de la supremacía constitucional, preservando los principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos parciales señalados en el propio artículo 105 constitucional, a saber, salvaguardar el federalismo, el principio de división de poderes y la supremacía constitucional, lo cual se logra a través de la determinación, en cada caso que se somete a su conocimiento, de si existe o no invasión a la esfera de atribuciones que la Norma Fundamental otorga o reserva a los órganos originarios del Estado, así como del análisis sobre cualquier tema que se vincule, de algún modo, con una violación a la Constitución, sea en su parte orgánica como en la dogmática, pero siempre partiendo del carácter que como poderes, órganos o entes tienen los sujetos legitimados para intervenir en esta clase de juicios. Por consiguiente, el artículo 105, fracción I, constitucional establece como materia de análisis en la Controversia Constitucional los siguientes conflictos: a) Entre distintos órdenes jurídicos [incisos a), b), d), e), f), g), i) y j)], con motivo de sus actos o disposiciones generales: -La Federación y un Estado o el Distrito Federal. -La Federación y un

Municipio. -Un Estado y otro. -Un Estado y el Distrito Federal. -El Distrito Federal y un Municipio. -Dos Municipios de diversos Estados. -Un Estado y uno de sus Municipios. -Un Estado y un Municipio de otro Estado. b) Entre órganos del mismo orden jurídico (conflictos de órganos de atribución), [incisos c), h) y k)], con motivo de sus actos o normas generales: -El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión. -El Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados. -El Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores. -El Poder Ejecutivo y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. -Dos Poderes de un mismo Estado. -Dos órganos de Gobierno del Distrito Federal. De lo expuesto se advierte que la intención del Órgano Reformador de la Constitución fue la de ampliar las facultades de esta Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias constitucionales, considerando la complejidad actual que tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales, y con la finalidad de comprender la variedad de conflictos entre dichos niveles de gobierno, incluyendo así un gran número de órganos legitimados para plantear las controversias constitucionales, en reconocimiento a la complejidad y pluralidad del sistema federal, atendiendo a aquellos que derivan del sistema federal (Federación, entidades federativas, Distrito Federal y los Municipios) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49 en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

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

En la controversia que se cita se dijo que las características esenciales de estos órganos son: a) deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución, b) deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, c) deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y d) deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

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

De la ejecutoria en cuestión derivó, entre otros, el siguiente criterio jurisprudencial: Novena Época Registro: 170808 Instancia: Pleno Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Diciembre de 2007 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 21/2007 Página: 1101 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVÉ LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVA. El citado precepto no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo ni que establezca un listado taxativo de los entes, poderes u órganos legitimados para promover controversias constitucionales, sino en armonía con las normas que disponen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos; de ahí que la aplicación del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe favorecer hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en su texto, sean acordes con la finalidad manifiesta de ese medio de control constitucional, que es precisamente salvaguardar las esferas de competencia de los órganos y poderes cuya existencia prevé la Constitución Federal. Controversia Constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de

noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza. El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 21/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

En vista de lo anterior, estas Comisiones dictaminadoras consideran que existen razones suficientes para incorporar en el decreto de reforma constitucional, una adición al artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y así establecer como un supuesto adicional de procedencia de las controversias constitucionales, el análisis sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales, que en su caso emitan, la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, y por ende, otorgarles también legitimación procesal activa para promover este medio de control.

Para este efecto, se propone adicionar un inciso l) 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?**

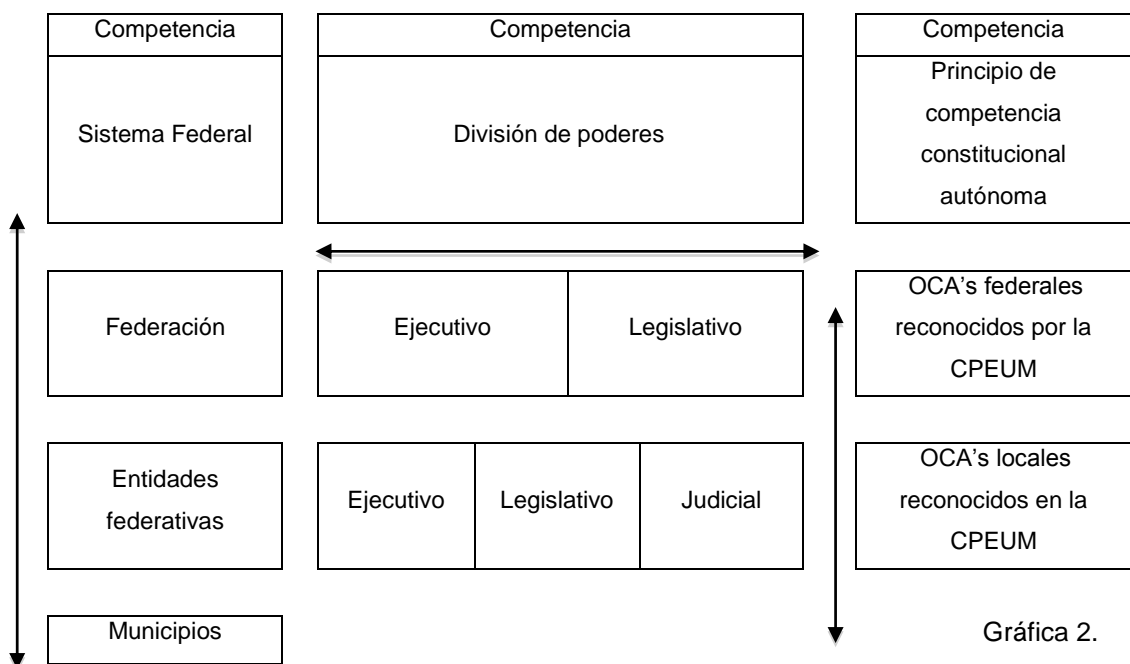
20

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

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

Sirve para ilustrar lo anterior, la gráfica siguiente:

Ámbitos que tutela la Controversia Constitucional



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

Este medio comenzó por garantizar las competencias que se derivan del sistema federal y el principio de división de poderes, y ahora con motivo de la legitimación de este tipo de organismos, subyace la necesidad de garantizar la competencia constitucional que se les otorgó en la Carta Magna, máxima que puede denominarse como **“principio de competencia constitucional autónoma”**, que

podemos definir como el mandato que se optimiza a través del reconocimiento de atribuciones, que en exclusiva y con autonomía plena, puede y debe llevar a cabo un órgano del estado, funciones estatales que se caracterizan por específicas, con el fin de obtener una mayor especialidad, agilidad, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales, y que se distingue del sistema federal en virtud de la gran relevancia que entraña el fin que constitucionalmente les fue asignado y del principio de división de poderes en razón de la poca flexibilidad que muestra para reconocer un poder adicional.

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

“ÓRGANOS AUTÓNOMOS ESTATALES. PUEDEN ESTABLECERSE EN LOS RÉGIMENES 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 totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.” [Época: Novena Época, Registro: 172456, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 20/2007, Página: 1647. Controversia Constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.]

El “principio de competencia constitucional autónoma”, tiene como característica el ejercicio de atribuciones específicas, a las cuales resulta inherente la autonomía que caracteriza a este tipo de organismos constitucionales, con el propósito de que lleven a cabo su actividad con total

independencia de alguno de los poderes clásicos, libres de cualquier injerencia en el desempeño de su función.

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

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

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

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

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

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

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

“Reforma al Artículo 102

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

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

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

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

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

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

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

De lo antes transcrito, es clara la voluntad del Constituyente Permanente de otorgar, desde la Constitución Federal, existencia y autonomía plena a los organismos

protectores de Derechos Humanos de las entidades federativas, esto es, otorgarles origen y dotarlos de autonomía constitucional en la Norma Suprema, garantizada por las legislaturas locales.

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

Se insiste, resultaría incongruente afirmar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover el juicio de Controversia Constitucional y la Defensoría que represento no, si la Constitución Federal otorga a los dos organismos la misma naturaleza jurídica (constitucionales autónomos), con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía de gestión y presupuestaria; y, Comisión Nacional y Defensoría, cumplen con el mandato que el artículo 102, Apartado B, primer párrafo, de la Constitución Federal les impone, que establece “*El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público [...] que violen estos derechos.*” Por ello, es imperioso reconocer legitimación activa en el juicio de Controversia Constitucional a las Comisiones de Derechos Humanos estatales, como es el caso de esta Defensoría.

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

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

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

Es de destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha avocado al conocimiento de juicios de Controversia Constitucional presentados por Órganos Constitucionales Autónomos locales; y particularmente, los promovidos el 15 de febrero y el 15 de abril, ambos del año en curso por esta Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, los cuales fueron radicados con el número 26/2016 y 44/2016, en los que **el pasado 22 de febrero y 25 de abril, respectivamente, se pronunció respecto a la legitimación con que cuenta este Organismo para promover estos juicios, donde en ambos supuestos refirió:**

“La fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre los poderes, entes u órganos de gobierno que se enlistan a continuación

- a) *La Federación y una entidad federativa;*
- b) *La Federación y un municipio;*

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

⁷ Artículo 33....

Apartado A

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

- 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;*
- d) *Una entidad federativa y otra;*
- ...
- g) *Dos municipios de diversos Estados;*
- h) *Dos Poderes de una misma entidad federativa, 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) *Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y*
- ...
- l) *Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta constitución.*

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

Sirve de apoyo la siguiente Tesis Jurisprudencial:

Época: Novena Época

Registro: 170808

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVI, Diciembre de 2007

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 21/2007

Página: 1101

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVÉ LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVA. El citado precepto no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo ni que establezca un listado taxativo de los entes, poderes u órganos legitimados para promover controversias constitucionales, sino en armonía con las normas que disponen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos; de ahí que la aplicación del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe favorecer hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en su texto, sean acordes con la finalidad manifiesta de ese medio de control constitucional, que es precisamente salvaguardar las esferas de competencia de los órganos y poderes cuya existencia prevé la Constitución Federal.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza. El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 21/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

En relación con lo anterior, 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, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, y las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

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

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

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

Así entonces, retomando el criterio aludido del Tribunal Pleno, lo conducente es admitir a trámite el escrito inicial respecto del cual se provee, sin perjuicio de los motivos de improcedencia que se puedan advertir, al momento de dictar sentencia, dado que en los conceptos de invalidez se plantea vulneración al ámbito competencial del órgano constitucional autónomo actor, y con apoyo en los artículos 1, 11 párrafos primero y segundo, 26, 31, 32, párrafo primero de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1 de la citada ley, se tenga por presentado al promovente con la personalidad que ostenta.”

En razón de lo anterior, queda de manifiesto que esta Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, Organismo Constitucional Autónomo local, creado y reconocido por la Constitución Federal, sí cuenta con legitimación activa para promover la Controversia Constitucional.

Es por ello que, 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, ya que su autonomía se desprende expresa y directamente de la Constitución Federal.

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 calle ***** Querétaro, Querétaro, y con domicilio para oír y recibir notificaciones en la Ciudad de México el precisado en el proemio del presente escrito.

II. PODERES DEMANDADOS.

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

III. TERCEROS INTERESADOS.

No existen.

IV. NORMA GENERAL Y ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.

Artículos 5, fracción VII, 41, fracciones XIX, XXI, 47, 48, fracción V, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 59, 60, 62, 64, 65, 67, 68, 71, 77, 92 y Quinto Transitorio de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” el 1 de abril de 2016.

V. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS.

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

VI. OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA.

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

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

I. ...;

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

III. ...”

La norma impugnada es la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” el 1 de abril de 2016, por lo tanto, de conformidad con lo establecido por la fracción II artículo 3 de la Ley Reglamentaria, que dispone que para efectos de los plazos se contarán solo los días hábiles, el plazo concluye el 16 de mayo de 2016, como se muestra en la siguiente gráfica:

A B R I L

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
Inicia						
✓	✓	✓	✓	✓	X	X
4	5	6	7	8	9	10
✓	✓	✓	✓	✓	X	X
11	12	13	14	15	16	17
✓	✓	✓	✓	✓	X	X
18	19	20	21	22	23	24
✓	✓	✓	✓	✓	X	X
25	26	27	28	29	30	1

M A Y O

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
✓	✓	✓	X	✓	X	X
2	3	4	5	6	7	8
✓	✓	✓	✓	✓	X	X
9	10	11	12	13	14	15
Fenece						
✓						
16						

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

De acuerdo con el criterio prevaleciente en esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el interés legítimo para la promoción de la Controversia

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

Ilustra el criterio señalado la tesis siguiente:

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

En tales condiciones, se actualiza un principio de afectación, toda vez que con la emisión y promulgación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, “La Sombra de Arteaga”, el pasado 1 de abril, la Legislatura Local y el Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, **invaden la esfera competencial establecida en la Carta Magna en favor de este Organismo Constitucional Autónomo**, al atentar directamente contra la autonomía de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.

VII. ANTECEDENTES DE LA NORMA CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.

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

2. En congruencia con lo anterior, el artículo 33 Apartado A de la Constitución Política del Estado de Querétaro, dispone la creación de un Organismo Público Autónomo denominado “*Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro*”, la

cual contará con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía de gestión y presupuestaria.

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

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

El 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Dicha reforma establece un nuevo régimen en materia de responsabilidades administrativas y crea el Sistema Nacional Anticorrupción, como una política del Estado Mexicano para sancionar a servidores públicos y particulares que cometan actos irregulares con el propósito de obstruir la correcta y eficiente prestación de los servicios públicos.

Los principios y reglas establecidos en la Constitución General, sientan las bases para combatir la corrupción y otras conductas ilícitas directamente vinculadas con el ejercicio de la función pública, hechos ilegales que por su gravedad justifican la intervención del Estado con mayor rigor.

El Sistema Nacional Anticorrupción se configura como una instancia de coordinación, en la que participan instituciones y organismos de todos los órdenes de gobierno, encargados de la prevención, detección y sanción de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y hechos de corrupción.

De las modificaciones realizadas a la Carta Magna, se advierte la que se hizo a la fracción XXIX-V del artículo 73, el cual establece las facultades que tiene el Congreso de la Unión, para quedar como sigue:

Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*

...

XXIX-V. *Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos*

incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.

En este sentido, en los artículos transitorios Segundo, Cuarto y Sexto de la referida reforma, se establecieron las reglas que deberían seguirse para la expedición de las leyes relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación. Es conveniente citar los mencionados artículos:

Segundo. *El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.*

...

Cuarto. *El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el Segundo Transitorio del presente Decreto.*

...

Sexto. *En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el Segundo Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.*

Como claramente puede advertirse, el Congreso de la Unión cuenta con el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma, el cual inició su vigencia el pasado 28 de mayo de 2015, por lo que el próximo 28 de mayo de 2016 vence el plazo concedido al Congreso para aprobar la Ley General relativa al establecimiento de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, la cual a la fecha no ha sido expedida.

Por lo anterior, y toda vez que el Cuarto Transitorio de la reforma antes citada, establece que las Legislaturas de los Estados, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de la Ley General a que se refiere el Segundo Transitorio, esto es, la nueva Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir la Ley y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, y en virtud de que dicha condición aún no se ha dado, se debe acatar lo establecido en el Sexto Transitorio, es decir, **continuar aplicando la legislación en materia de responsabilidades**

administrativas de los servidores públicos, en el ámbito de las entidades federativas que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del decreto, esto es al 28 de mayo de 2015.

Obligación que evidentemente no fue atendida por la Legislatura Local, al haber aprobado el 31 de enero del año en curso, una Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro que abrogó la publicada el 26 de junio de 2009, misma que se encontraba vigente a la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, al señalar en el Artículo Segundo Transitorio de la Ley impugnada, lo siguiente:

Artículo Segundo. Se abroga Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro publicada el 26 de junio de 2009 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”.

En consecuencia, además de la invasión de la esfera competencial establecida en la Carta Magna en favor de este Organismo Constitucional Autónomo, al atentar directamente contra la autonomía de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, la cual se detallará en los conceptos de invalidez, se observa una violación al Principio de Legalidad, en virtud de que la autoridad, en este caso la Legislatura Local, solo puede realizar las atribuciones y funciones que se determinan en la Constitución y no actuar de manera arbitraria al expedir una Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro sin acatar lo establecido por la Carta Magna.

VIII. CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

Con la finalidad de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada, se expresa el siguiente razonamiento lógico-jurídico:

ÚNICO. Debe declararse la inconstitucionalidad de los artículos 5, fracción VII, 41, fracciones XIX, XXI, 47, 48, fracción V, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 59, 60, 62, 64, 65, 67, 68, 71, 77, 92 y Quinto Transitorio de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro impugnada, **toda vez que invaden la esfera competencial establecida en la Constitución y vulneran el principio de autonomía de gestión** de la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro, reconocidos en el artículo 102 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 33 Apartado A de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

Para corroborar la inconstitucionalidad aquí alegada, conviene transcribir los artículos citados, los cuales establecen:

Artículo 5. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por Secretaría, a la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado.

Para los mismos efectos, se entiende por superior jerárquico:

I. ...;

II. ...;

III. ...;

IV. ...;

V. ...;

VI. ...;

VII. En la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, al Consejo; y

VIII.

Artículo 41. Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general:

...

XIX. Presentar con oportunidad y veracidad su manifestación de bienes ante la Secretaría de la Contraloría, en los términos que señala la ley;

...

XXI. Informar al superior jerárquico de todo acto u omisión de los servidores públicos bajo su dirección, que pueda implicar inobservancia de las obligaciones a que se refiere este artículo, en los términos previstos por las normas que al efecto se expidan.

Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior;

Artículo 47. La Secretaría llevará el registro de la manifestación de bienes de los servidores públicos, de conformidad con esta Ley, con el o los acuerdos que emita para su recepción, registro, control, análisis y verificación, así como las demás disposiciones aplicables.

Artículo 48. Tienen la obligación de presentar manifestación de bienes ante la Secretaría de la Contraloría, por escrito o mediante la utilización de medios electrónicos, en los términos y plazos señalados por esta Ley, en el o los acuerdos que emita para su recepción, registro, control, análisis y verificación, así como las demás disposiciones aplicables, bajo protesta de decir verdad:

...

V. De los organismos constitucionales autónomos: Sus titulares y los servidores públicos que tengan el cargo de comisionados, consejeros, directores, contralores, visitadores, secretarios, coordinadores, jefes de área o unidad, o equivalente;

Artículo 49. Los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, de las entidades paraestatales, de los organismos constitucionales autónomos, así como los Poderes Legislativo y Judicial, los Ayuntamientos y los Tribunales Administrativos y del Trabajo, durante el mes de febrero de cada año, deberán remitir a la Secretaría los datos de los servidores públicos que tengan el carácter de sujetos obligados, informando de cada uno de ellos:

- I. *Registro Federal de Contribuyentes, con homoclave;*
- II. *Nombre completo;*
- III. *Cargo;*
- IV. *Funciones que realiza en el cargo descrito, por las cuales se le atribuye el carácter de sujeto obligado;*
- V. *El fundamento legal, señalando el artículo, la fracción, inciso o párrafo, en el que encuadra la obligación de presentar manifestación de bienes.*

Los organismos o entes públicos con quien la Secretaría suscriba acuerdos administrativos en materia de manifestación de bienes se sujetarán a la obligación descrita en el párrafo anterior.

Artículo 50. *El padrón de servidores públicos obligados a presentar manifestación de bienes estará a cargo de la Secretaría, la cual para la recepción, registro, control, análisis y verificación se auxiliará del Departamento adscrito a la Dirección Jurídica y de Atención a la Ciudadanía.*

El padrón se integrará con la información personal y laboral del servidor público obligado, por lo que la Secretaría será responsable del tratamiento que se dé al mismo, siempre observando la legislación en materia de protección de datos personales.

Artículo 51. *Conjuntamente con la manifestación de bienes, los servidores públicos enunciados en el artículo 48 de esta Ley, deberán presentar su declaración de intereses ante la Secretaría, en términos del procedimiento, modalidades y plazos que establezca mediante acuerdo la propia Secretaría.*

Los particulares que pretendan establecer relaciones contractuales con los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los Ayuntamientos, Organismos Constitucionales Autónomos y los Organismos de la Administración Pública Paraestatal y Paramunicipal, del Estado de Querétaro, deberán presentar su declaración de intereses en los términos que la propia Secretaría establezca mediante el acuerdo respectivo.

Artículo 52. *La manifestación de bienes deberá presentarse, según su modalidad, en los siguientes plazos:*

- I. *Manifestación de bienes inicial. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión del empleo, cargo o comisión de que se trate, con motivo de los siguientes supuestos:*
 1. *Ingreso por primera vez al servicio público, de manera que esté en alguno de los supuestos señalados por el artículo 48 anterior. En este caso, el sujeto obligado deberá declarar todos y cada uno de los bienes que conforman su patrimonio, de su cónyuge y dependientes económicos; y*
 2. *Cuando transcurridos más de sesenta días naturales de haber dejado el empleo, cargo o comisión, el servidor público nuevamente cause alta en la administración pública colocándose como sujeto obligado.*

Estarán exentos de presentar la manifestación de bienes inicial:

a) Los servidores públicos que reingresen al servicio público y sean dados de alta nuevamente en el padrón, dentro de los sesenta días naturales contados a partir de la última fecha de baja registrada en dicho padrón.

b) Los servidores públicos que, sin interrupción del servicio público, siendo sujetos obligados tengan un cambio de puesto, de nivel, de funciones, de adscripción o de tipo de designación, nombramiento o contratación y conserven la obligación de presentar manifestación de bienes.

c) Cuando ocurra cambio de la denominación del empleo, cargo o comisión que los sujetos obligados venían desempeñando.

d) Los servidores públicos cuyo contrato laboral o cualquier otro régimen en virtud del cual presten sus servicios, tenga un plazo que no exceda de sesenta días naturales.

II. Manifestación de bienes final. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión del empleo, cargo o comisión, en los siguientes supuestos:

1. Cuando se concluya un encargo público y cause baja definitiva en el padrón.

2. Por dejar de realizar las funciones o desempeñar el cargo o comisión, por virtud de los cuales se encontraba como sujeto obligado.

Estarán exentos de presentar la manifestación de bienes final:

a) En los casos de incapacidad por maternidad o motivos de salud, permiso laboral, licencia o comisión, cuando a su término exista continuidad en el servicio y sin que dentro del plazo de los mismos ingresen a prestar sus servicios a otro orden de gobierno.

III. Manifestación de bienes anual. Durante el mes de octubre de cada año.

Estarán exentos de presentar manifestación de bienes anual:

1. Los servidores públicos que hayan sido dados de alta en el padrón a partir de agosto del año correspondiente, por lo que únicamente presentarán la manifestación inicial.

2. Los servidores públicos que causen baja definitiva del servicio público durante octubre del año que corresponda. En tal caso, deberán presentar manifestación de bienes final.

Si transcurrido el plazo previsto en las fracciones I y III, el servidor público, sin causa justificada, no presenta la manifestación correspondiente, se le aplicará, previo procedimiento sumario en el que se le conceda garantía de audiencia, una sanción pecuniaria de quince a ciento ochenta días del sueldo base presupuestal que tenga asignado, previniéndosele en el caso de la fracción I, que de no rendir su manifestación dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha de notificación que de este hecho haga la Secretaría al superior jerárquico o a los titulares de las dependencias o entidades, se procederá en los términos de ley, aplicándose la respectiva sanción pecuniaria.

Para el caso de que se omita la manifestación contemplada en la fracción II, la Secretaría procederá a la investigación del patrimonio del infractor en los términos del artículo 55 de esta Ley, sin perjuicio, previo procedimiento sumario en el que se le conceda garantía de audiencia, de aplicar una sanción pecuniaria de quince a ciento ochenta días del último sueldo

base presupuestal percibido por el servidor público o la inhabilitación de conformidad con el artículo 72, fracción V, de este ordenamiento o ambas sanciones.

Igual sanción pecuniaria se aplicará cuando la presentación de esta manifestación se haga de manera extemporánea.

El plazo para la entrega de la manifestación de bienes, inicial y final, se contabilizará a partir del día siguiente en que ocurra el movimiento por el que el servidor público resulte obligado, independientemente de la fecha en que haya sido informada la Secretaría.

Artículo 53. *La manifestación de bienes podrá presentarse vía internet o en formato impreso, bajo protesta de decir verdad.*

La Secretaría publicará las normas y los formatos, impresos o en medio electrónico, por los cuales el servidor público deberá presentar la manifestación de bienes, así como los manuales o instructivos que señalarán lo que es obligatorio declarar.

Las manifestaciones de bienes por formato impreso serán recibidas por personal del Departamento de Responsabilidad y Situación Patrimonial, en días y horas hábiles.

La recepción de manifestación de bienes vía internet, se realizará a través del sistema respectivo, que se encontrará habilitado las veinticuatro horas del día, los trescientos sesenta y cinco días del año. La revisión por parte del personal del Departamento se realizará en días y horas hábiles.

El Departamento tendrá a su cargo el resguardo de la manifestación de bienes que presenten los sujetos obligados.

Para efecto de lo anterior, recibida la manifestación de bienes se formará un expediente ya sea de manera física o electrónica del sujeto obligado.

Artículo 55. *Cuando los signos exteriores de riqueza sean ostensibles y notoriamente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, la Secretaría podrá ordenar, fundando y motivando su acuerdo, la práctica de visitas de inspección y auditorías; cuando estos actos requieran orden de autoridad judicial, la propia Secretaría formulará la solicitud correspondiente.*

Previamente a la inspección o al inicio de la auditoría, se harán saber al servidor público los hechos que motivan estas actuaciones y se le presentarán las actas en que aquellas consten, para que exponga lo que a su derecho convenga.

Artículo 56. *El servidor público a quien se practique visita de investigación y auditoría, podrá interponer recurso de inconformidad ante la Secretaría contra los hechos contenidos en las actas, mediante escrito que deberá presentar dentro de los cinco días hábiles siguientes a la conclusión de aquéllas, en el que se expresarán los motivos de inconformidad y ofrecerá las pruebas que considere necesario acompañar o rendir, dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación del recurso.*

Todas las actas que se levanten con motivo de la visita, deberán ir firmadas por el servidor público y los testigos que para tal efecto designe. Si el servidor público o los testigos se negaran a firmar, el visitador lo hará constar sin que estas circunstancias afecten el valor probatorio que, en su caso, posea dicho documento.

Artículo 59. *Para efectos de la persecución penal por enriquecimiento ilícito, la Secretaría formulará al Ministerio Público, en su caso, la declaratoria de que el servidor público sujeto a la investigación respectiva, en los términos de esta Ley, no justificó la licitud del incremento sustancial de su patrimonio, la procedencia lícita de los bienes adquiridos o de aquellos que se conduzca como dueño, durante el tiempo y con cargo o por motivo del ejercicio del servicio público.*

Artículo 60. *Los poderes Judicial y Legislativo, y los ayuntamientos actuarán en lo conducente respecto a sus servidores públicos, conforme a las disposiciones que se establecen en el presente Capítulo.*

En estos casos, la Secretaría hará del conocimiento de los órganos mencionados el incumplimiento por parte de sus servidores de la obligación de manifestación de bienes a que se refiere el propio capítulo.

Artículo 62. *Los órganos internos de control de las dependencias de la administración pública estatal, de las entidades paraestatales, de los organismos constitucionales autónomos y de los ayuntamientos, tienen la obligación de recibir, a través de los buzones de quejas dispuestos al efecto, las quejas y denuncias que presenten los ciudadanos con motivo del incumplimiento de las funciones y/o obligaciones de los servidores públicos adscritos a los entes respectivos.*

Dichas quejas y denuncias deberán presentarse por escrito, narrando de manera sucinta los hechos, señalando con precisión el nombre completo y el cargo del servidor público presuntamente responsable, así como el nombre completo del ciudadano que denuncia, su domicilio y cualquier otro dato que permita localizarlo; este último requisito es optativo, pudiéndose recibir escritos anónimos.

Si el ciudadano que pretende presentar una queja o denuncia no sabe o no puede escribir, será auxiliado por el personal autorizado del órgano interno de control respectivo.

Igualmente podrán presentarse las quejas y denuncias de manera electrónica a través del portal respectivo de la Secretaría, la cual podrá emitir acuerdos de carácter administrativo para regular lo anterior, los cuales deberán publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”.

Los órganos internos de control permanentemente deberán consultar su buzón de quejas y denuncias, para iniciar de inmediato, en su caso, los procedimientos administrativos a que haya lugar y que sean de su competencia, debiendo remitir a la Secretaría, dentro del plazo de cuarenta y ocho horas siguientes, las quejas y denuncias relativas a hechos de la competencia de la propia Secretaría en términos de la presente Ley.

El mismo procedimiento llevarán a cabo, en su caso los Poderes Legislativo y Judicial, a través de sus órganos competentes.

Artículo 64. *La Secretaría podrá atraer para su conocimiento y resolución los procedimientos administrativos incoados en contra de servidores públicos, que por su interés, gravedad y trascendencia lo ameriten, en cualquiera de los supuestos siguientes:*

I. Que a juicio de la Secretaría, la naturaleza intrínseca del caso redunde en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos, económicos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad relacionados con la prestación del servicio público; y

II. Que el asunto revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad de los mismos, también a juicio de la Secretaría.

La atracción se ejercerá de oficio por la Secretaría, o bien, podrá promoverse por el órgano interno de control al que corresponda conocer del procedimiento o por el servidor público sujeto a procedimiento.

En su caso, formulada la solicitud la Secretaría acordará lo conducente dentro de los diez días hábiles siguientes, notificando su decisión al órgano interno de control y al servidor público sujeto a procedimiento.

De acordarse en sentido favorable la petición de atracción, la Secretaría solicitará al órgano interno de control le remita, en un plazo de cinco días hábiles, el expediente completo del procedimiento administrativo.

Artículo 65. *La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho de los ciudadanos a presentar las quejas y denuncias a que se refiere el presente Capítulo y evitar que con motivo de las mismas se causen molestias indebidas a los quejosos o denunciantes.*

Artículo 67. *La Secretaría y el órgano interno de control competente, según el caso, determinarán si existe o no responsabilidad administrativa e impondrán las sanciones disciplinarias correspondientes.*

Artículo 68. *Las denuncias en contra de los servidores públicos de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los municipios, se presentarán ante los respectivos órganos internos de control para determinar responsabilidades y aplicar las sanciones que correspondan.*

Artículo 71. *Los órganos internos de control de los Poderes Legislativo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos y de los ayuntamientos, conocerán de los procedimientos disciplinarios en contra de sus servidores públicos e impondrán las sanciones que determine esta Ley. Tratándose de los ayuntamientos, se aplicará lo conducente en las leyes o reglamentos respectivos para fijar las sanciones.*

Asimismo, conocerán de los procedimientos resarcitorios previstos en el artículo 43 de esta Ley, independientemente el monto del daño o perjuicio causados; en el caso de los ayuntamientos, siempre y cuando se trate de recursos propios, de lo contrario conocerá la Secretaría cuando el daño o perjuicio exceda cinco mil veces el VFC.

Tratándose de la imposición de sanciones por parte del Poder Legislativo, resultado de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de las entidades fiscalizadas, se hará conforme al procedimiento señalado en la ley de la materia.

Artículo 77. *En el procedimiento administrativo previsto en esta Ley, no procederá ningún incidente o algún otro recurso que tenga por efecto suspender el mismo.*

Serán aplicables, en lo conducente, las disposiciones y formalidades de este Título a los procedimientos administrativos que se sigan ante los Poderes Judicial y Legislativo, a través de sus órganos internos de control, así como los que se instituyan en los ayuntamientos, respecto a los servidores públicos municipales.

Artículo 92. *La facultad de iniciar procedimiento de responsabilidad contra un servidor público, se sujetará a lo siguiente:*

- I. *Prescribirá en tres años, tratándose de faltas administrativas de carácter disciplinario; y*
- II. *Prescribirá en siete años, en el caso de procedimientos resarcitorios.*

Caduca en cinco años la facultad de la autoridad competente para ejecutar la resolución mediante la cual se sancione al servidor público por responsabilidad disciplinaria, incurriendo en responsabilidad administrativa quien, debiéndola ejecutar, sea omiso.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de tracto sucesivo.

En todo momento, la Secretaría o el superior jerárquico podrán hacer valer la prescripción de oficio.

Por otra parte, los artículos 1o y 102, Apartado B, de la Constitución Federal y el Séptimo Transitorio de la Reforma de Derechos Humanos del 10 de junio de 2011, establecen:

“Artículo 1o. *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

“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.

...

Séptimo. *En lo que se refiere al Apartado B del artículo 102 constitucional y a la autonomía de los organismos locales de derechos humanos, las Legislaturas locales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en un plazo máximo de un año contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.”*

Los últimos preceptos citados establecen la obligación de todas las autoridades, incluyendo a la Legislatura Estatal y al Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, en el ámbito de sus competencias, **de respetar la esfera competencial de los Organismos Constitucionales Autónomos**, como lo es esta Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, de conformidad con el principio de legalidad.

Deber que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro dejaron de observar, ya que los artículos **5, fracción VII, 41, fracciones XIX, XXI, 47, 48, fracción V, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 59, 60, 62, 65, 67, 68, 71, 77 y 92 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro** impugnada, atentan directamente contra la autonomía de la Institución, al establecer como superior jerárquico en esta Defensoría al Consejo, así como determinar que corresponde a la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, realizar funciones que en estricto sentido, y atendiendo a la autonomía de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro como Órgano Constitucional Autónomo, le corresponden al Órgano Interno de Control de ésta última.

Lo anterior en virtud de que, si bien es cierto el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a través de diversas reformas a la Carta Magna se han creado organismos a los cuales se les ha dotado de autonomía de gestión y presupuestal, así como de personalidad jurídica y patrimonio propio, lo cual implica que en el cumplimiento de sus fines y en ejercicio de sus atribuciones, no reciben directrices ni injerencias de autoridad o poder alguno.

Derivado del estudio de dichos entes, la doctrina los define como: *“constitucionales son aquellos órganos a los que es confiada la actividad directa del Estado y que gozan, en los límites del derecho objetivo que los coordina entre sí, pero que no subordina uno a otro, de una completa independencia recíproca”*.

La paridad de rango implica que los órganos autónomos no tienen relación alguna de subordinación respecto de algún otro órgano del Estado. De aquí deviene uno de los rasgos de su autonomía: es una independencia respecto de los demás órganos constitucionales. Es razonable pues, afirmar que su autonomía es en relación con

las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno, así como con los demás órganos autónomos.

Sirven de apoyo las siguientes Tesis Jurisprudenciales:

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

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

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

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

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.

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

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.***

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.

Los preceptos combatidos vulneran el principio de autonomía de gestión del organismo de Derechos Humanos local e incumplen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los mismos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, pues al establecer, en el artículo 5, en su fracción VII, que para efectos de dicha Ley, se entenderá por superior jerárquico en la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro al Consejo, implica una intromisión en la conformación de la Defensoría, ya que el ordenamiento legal que contempla la integración del Consejo, así como sus atribuciones, es la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, la cual, en su artículo 29 prevé que dicho órgano colegiado será integrado por el Presidente de la Defensoría y un Secretario Técnico, que será el Secretario Ejecutivo de la Defensoría, así como por seis consejeros ciudadanos, mientras que sus atribuciones las precisa en el artículo 31, conforme a la naturaleza de las cuales no se infiere de ningún modo, que el Consejo funja como superior jerárquico al interior del mismo Órgano Constitucional Autónomo, puesto que dichas atribuciones se encuentran enfocadas primordialmente, **a cuestiones consultivas así como de**

organización interna de la propia Defensoría, pero sin que ninguna de las mismas, tenga una connotación de superioridad respecto de las determinaciones del Presidente del mismo Organismo; en virtud de lo cual, dicha situación evidentemente trastoca la autonomía de la Defensoría reconocida constitucionalmente, pues una de las características o notas distintivas es que fue dotada de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcance los fines para los que fue creada.

De igual forma, en la **fracción XIX del artículo 41** señala que los servidores públicos tienen la obligación de presentar con oportunidad y veracidad su manifestación de bienes ante la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, con lo cual se vulnera la autonomía de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, toda vez que resulta de explorado derecho que ésta, **no guarda una relación de supra a subordinación con la Secretaría de la Contraloría**, resultando incluso, que los servidores públicos adscritos a éste organismo tienen como único patrón a la Defensoría, por lo que en cumplimiento a la autonomía de la cual ha sido dotada constitucionalmente, la manifestación que de sus bienes realicen sus servidores públicos, debe presentarla ante su propio Órgano Interno de Control, **y no así ante la Secretaría de la Contraloría, quien únicamente tiene competencia respecto de las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y sus Entidades Paraestatales.**

Siguiendo el mismo tenor de la violación antes descrita, se advierte que el Título Cuarto, Capítulo Primero, en sus diversos artículos 47, 48, 49, 50, 51, 53, 55, 56, 59 y 60 establece indebidamente lo correspondiente al registro patrimonial de los servidores públicos, determinando que será la Secretaría de la Contraloría quien llevará el registro de la manifestación de bienes y de intereses de los servidores públicos obligados, incluyendo a los que se encuentren adscritos a los organismos constitucionales autónomos.

De igual manera se prevé que durante el mes de febrero, los titulares de los organismos constitucionales autónomos deben remitir a la Secretaría de la Contraloría, los datos de los servidores públicos que tengan el carácter de sujetos obligados a presentar manifestación de bienes; que el padrón de dichos servidores públicos estará a cargo de la Secretaría; que las manifestaciones de bienes por formato impreso serán recibidas por personal del Departamento de Responsabilidad y Situación Patrimonial, el cual forma parte de la estructura orgánica de la Secretaría de la Contraloría; que la declaración de intereses también deberá ser presentada ante la Secretaría, situación que evidentemente afecta la autonomía de la Defensoría de los Derechos Humanos, ya que como órgano constitucional autónomo, no está supeditado a poder público alguno ni a sus dependencias, en virtud de que únicamente mantiene con éstas, relaciones de coordinación, y por ende, todo lo concerniente con manifestación de bienes y de intereses, debe ser

presentado ante su propio Órgano Interno de Control y, en caso de que exista algún incumplimiento o irregularidad, sea éste quien, al tener conocimiento de la misma a través de sus propios registros, inicie los procedimientos administrativos de responsabilidad procedentes.

Es importante resaltar, al hacer una comparación entre la Ley impugnada y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que ésta última si preserva la autonomía, -en este caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos- al referirse en su Título Tercero, Capítulo Único relativo al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, que las atribuciones que dicho Título otorga a la Secretaría, -refiriéndose a la Secretaría de la Función Pública- serán conferidas a las autoridades aludidas en las fracciones I, II y VI a X del artículo 3, entre las cuales la fracción VIII se refiere a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

De lo anterior, se advierte claramente que la Legislatura Local y el Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, **invadieron la esfera de competencia de esta Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro**, al no tomar en cuenta en la redacción de la Ley impugnada, la autonomía de gestión que la Constitución le otorga a este Organismo.

En este orden de ideas, también cabe destacar que el artículo 60 de la Ley impugnada, en su primer párrafo, menciona que los Poderes Judicial y Legislativo, así como los Ayuntamientos, actuarán en lo conducente respecto de sus servidores públicos, **pero no contempla que también son los organismos constitucionales autónomos quienes deberán actuar en este mismo sentido respecto de sus servidores públicos.**

Sin embargo, el segundo párrafo de dicho artículo 60, vuelve a menoscabar la independencia y autonomía de los entes públicos señalados en su párrafo primero, **pues menciona que será la Secretaría quien hará del conocimiento de dichos órganos, el incumplimiento de sus servidores públicos respecto de su obligación de presentar su manifestación de bienes y/o de intereses.**

Ahora bien, el artículo 62 contempla la presentación de quejas y denuncias contra servidores públicos, y en su último párrafo señala que el procedimiento contemplado será llevado a cabo también por los Poderes Legislativo y Judicial, sin embargo no contempla a los organismos constitucionales autónomos, quienes por sus características propias, no dependen de la Secretaría de la Contraloría y por lo tanto, deben de llevar, a través de su propio Órgano Interno de Control, dicho procedimiento.

Asimismo, el artículo 64 contempla la facultad de atracción de la Secretaría de la Contraloría para conocer y resolver los procedimientos administrativos incoados en contra de servidores públicos, de acuerdo al interés, gravedad y trascendencia que lo ameriten, previendo en sus dos fracciones diversos supuestos, pero con un punto en común, **que es a juicio de la Secretaría**, lo cual invariablemente vulnera la esfera competencial de esta Defensoría, ya que con este precepto se permite que discrecionalmente una dependencia del Poder Ejecutivo determine si conoce y resuelve un procedimiento administrativo de responsabilidad iniciado por cualquier Poder, Municipio u Órgano Constitucional Autónomo; no obstante que este Organismo, así como su Órgano Interno de Control no guardan subordinación alguna con esa Secretaría.

De igual forma, el artículo 68 señala que las denuncias en contra de los servidores públicos de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los municipios, se presentarán ante los respectivos órganos internos de control, pero no menciona a los organismos constitucionales autónomos, quienes tienen dentro de su estructura orgánica a sus propios órganos internos de control.

Por su parte el artículo 71 únicamente refiere que son competentes los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos, para conocer de procedimientos disciplinarios y resarcitorios, pero no establece que en todo caso también deben recibir, registrar y manejar el padrón de servidores públicos obligados a presentar manifestación de bienes, a fin de mantener la independencia y autonomía de los cuales han sido dotados constitucionalmente.

Se establece además en el artículo 77, que las disposiciones y formalidades del Título Quinto de la Ley, serán aplicables a los procedimientos administrativos seguidos ante los poderes Judicial y Legislativo, así como a los instituidos en los ayuntamientos, **dejando nuevamente fuera a los que se instauren en contra de los servidores públicos adscritos a los organismos constitucionales autónomos**, mismos que deberán ser tramitados por su propio Órgano Interno de Control, pues derivado de la autonomía de la cual gozan constitucionalmente, tienen independencia en su estructura orgánica, lo cual implica que no tengan dependencia alguna de la Secretaría de la Contraloría o del Poder Ejecutivo del Estado.

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

progresividad, máxima que involucra la actividad legislativa y ejecutiva a cargo de los órganos demandados.

Es por ello que no está demás señalar que, de igual forma se advierte una violación a la Seguridad Jurídica de los trabajadores adscritos a la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, al provocar incertidumbre respecto al Órgano ante el cual deben presentar su manifestación de bienes y por ende el Ente Público que llevará su registro patrimonial, y a la vez, impide tener la certeza de cuál es el Organismo o Dependencia encargada de desahogar el procedimiento, en caso de que exista algún incumplimiento con respecto a la presentación de la manifestación de bienes o de conflicto de intereses, así como respecto al inicio y sustanciación del procedimiento administrativo de responsabilidad por la presentación de alguna queja o denuncia en su contra.

Por último, se observa que el artículo Quinto Transitorio establece la obligación al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro de expedir el Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, mismo que señala:

Artículo Quinto. Dentro del plazo de 30 días contados a partir del inicio de vigencia de la presente Ley, el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro expedirá el Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

Dicho precepto violenta la autonomía e independencia de los diversos poderes del estado, así como también, la de los organismos constitucionales autónomos, pues si bien el artículo 22, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Querétaro faculta al Gobernador del Estado para expedir decretos y acuerdos de carácter administrativo para la eficaz prestación de los servicios públicos, **éstos deben ser respecto de su ámbito de competencia**, ya que así se encuentra acotado expresamente en la fracción II del mismo precepto, por lo que, en todo caso, **podrá emitir únicamente el Código de Conducta de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo**, más no así, el aplicable al resto de los servidores públicos adscritos a los distintos poderes y organismos autónomos, los cuales, a su vez, podrán emitir el que corresponda conforme a su ámbito de aplicación.

IX. SUPLENCIA.

Con fundamento en lo previsto por los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito a ese Máximo Tribunal, que no obstante los preceptos que se han invocado y el concepto de invalidez que se ha planteado, en su caso, y dada la facultad que los anteriores preceptos le otorgan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se corrijan los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y se supla la deficiencia de la demanda.

X. SUSPENSIÓN.

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

“Artículo 17: “...

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

...

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

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

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

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

Las medidas cautelares, de acuerdo con la doctrina, son los instrumentos que puede decretar el Juzgador, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.⁸

Los elementos comunes en las medidas cautelares son:

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

⁸FIX ZAMUDIO, Héctor y José OVALLE FAVELA. Voz “Medida cautelar”, en Diccionario Jurídico Mexicano Tomo I-O. México. Editorial Porrúa. 2011, página 2484.

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

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

1. *Personales o reales*, según recaigan sobre personas o bienes.
2. *Conservativas o innovativas*, según tiendan a mantener o a modificar el estado de cosas anterior al proceso principal.
3. *Nominadas o innominadas*, según signifiquen una medida específica que el juzgador puede decretar, o un poder genérico del juzgador para decretar las medidas pertinentes con el fin de asegurar las condiciones necesarias para la ejecución de la futura y probable sentencia del proceso principal.⁹

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

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

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

“ARTICULO 15. *La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.”*

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

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

⁹GONZÁLEZ CHÉVEZ, Héctor. La suspensión del acto reclamado, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares. México. Editorial Porrúa. 2006.

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

- Preservar la materia del juicio, pues de lo contrario sería imposible que el Alto Tribunal se pronunciara sobre el fondo del asunto;
- Asegurar provisionalmente el bien jurídico de que se trata para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente;
- Prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, y
- Vincular a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten.¹⁰

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

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

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

¹⁰Sirve de apoyo la tesis cuyo rubro indica: "**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES.**" [Novena Época, Registro: 170007, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Marzo de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 27/2008, Página: 1472.]

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

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

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

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

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

Por tanto, salvo los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia para el otorgamiento de la suspensión, los actos cuya inconstitucionalidad se cuestiona deben ser suspendidos, pues de otra forma, la medida cautelar se haría nugatoria lo que desnaturalizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, en tanto medida cautelar, y por ende la privaría de eficacia jurídica. Esto es, el permitir que se ejecute o continúe ejecutándose un acto cuya constitucionalidad se cuestiona en tanto se resuelve el fondo del asunto, haría de la suspensión letra muerta, puesto que no permitiría

evitar daños irreparables a la parte actora en tanto se tramite y resuelva el asunto en lo principal.

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

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

1. Se suspendan los efectos y consecuencias de los artículos 41 fracción XIX, 47, 48 fracción V, 49, 50, 51, 52 antepenúltimo párrafo, 55, 59, 60, de la "*Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro*", por lo que hace a la obligación de que los servidores públicos adscritos a esta Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, deban presentar su manifestación de bienes y de intereses ante la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, y que, a su vez, sea dicha Dependencia quien lleve el registro correspondiente, y que por lo tanto este Organismo deba remitirle en el mes de febrero los datos de aquellos servidores públicos que tengan el carácter de sujetos obligados, y que a su vez, sea la Secretaría de la Contraloría quien en caso de infracción proceda a la investigación o práctica de visitas de inspección y auditorías, así como formular al Ministerio Público la declaratoria de que el servidor público sujeto a investigación no justificó la licitud del incremento sustancial de su patrimonio, hasta en tanto se resuelva el presente juicio; en razón de que este Órgano Constitucional Autónomo fue dotado de autonomía de gestión a través de los preceptos 102 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 33 Apartado A de la Constitución Política del Estado de Querétaro, y cuenta con su propio Órgano Interno de Control, a quien hasta en tanto se resuelva en definitiva el juicio que se promueve, debe llevar a cabo todas y cada una de las funciones que los artículos antes mencionados señalan.

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

También cabe precisar que **la medida suspensiva solicitada no tiene por objeto suspender las normas generales aquí impugnadas**, pues ello tornaría

improcedente la petición formulada por esta Defensoría. Por el contrario, **se solicita que la suspensión que ese Alto Tribunal tenga a bien dictar, se ocupe única y exclusivamente de los efectos y consecuencias que se generan con motivo de la presentación de la manifestación de bienes y de intereses ante la Secretaría de la Contraloría y el trámite concerniente respecto a las consecuencias de su incumplimiento, acto que es totalmente arbitrario e inconstitucional, en virtud de que esta Defensoría goza de autonomía de gestión.**

En las relatadas condiciones, de conformidad con los artículos 14, 15 y 18 de la Ley Reglamentaria, es procedente el otorgamiento de la suspensión de los efectos y consecuencias de los actos impugnados, y se adopten las medidas solicitadas para garantizar que los trámites respectivos a la presentación de la manifestación de bienes y de intereses se realice ante el Órgano Interno de Control de la Defensoría de los Derechos Humanos, hasta en tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva el fondo la Controversia Constitucional que se plantea.

XI. PRUEBAS.

1. Copia certificada de la constancia de nombramiento que expidió la Legislatura del Estado de Querétaro, al Dr. ***** como Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, para el período del 12 de febrero de 2012 al 11 de febrero de 2017. **(Anexo 1)**
2. Copia certificada del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” del 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. Ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga” del 1 de abril de 2016, en el cual se publicó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro. **(Anexo 3)**

XII. SOLICITUD DE COPIAS.

Solicito a esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación se me expidan copias simples de la opinión que rinda la titular de la Procuraduría General de la República, de la contestación de la demanda que rindan los poderes demandados, 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. Conceder la suspensión en los términos en que fue solicitada.

CUARTO. En su oportunidad, declarar la inconstitucionalidad de la norma general impugnada.

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

SEXTO. Expedir las copias simples solicitadas.

Querétaro, Querétaro, 16 de mayo de 2016.

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

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