

ASUNTO: Se promueve juicio de Controversia Constitucional.

Santiago de Querétaro, Querétaro, 27 de junio de 2016.

MINISTRO PRESIDENTE,

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

La **DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO (DDHQ)**¹, Organismo Constitucional Autónomo, por conducto de su Titular y representante legal², *****, personalidad que se acredita con copia certificada de la constancia expedida por la Legislatura del Estado de Querétaro, así como con el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, del 6 de abril de 2012, en el que se publicó el Decreto por el que se elige al licenciado ***** como Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos (Anexos 1 y 2), señalando para oír y recibir notificaciones el ubicado en ***** ***** ***** ***** , en la 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:

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

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

Con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Federal); y 1o, 21 y 22 de la Ley Reglamentaria, **INTERPONGO JUICIO DE CONTROVERSIDA CONSTITUCIONAL EN CONTRA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DEL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL**, con el propósito de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), declare la invalidez de la norma general y el acto que más adelante se precisan.

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

Someto a consideración de esa SCJN una Controversia Constitucional entre el Organismo Constitucional Autónomo que represento y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.

La hoy DDHQ, fue creada por mandato del Constituyente Permanente, mediante el DECRETO por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992; y dotada de autonomía por la Reforma a la Constitución Federal del 10 de junio de 2011 en el párrafo quinto del referido artículo.

En términos de lo establecido en los artículos 49 y 94, el Poder Judicial de la Federación a través de ese Alto Tribunal materializó la condición que actualiza la hipótesis de procedencia prevista en el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Carta Magna y fue explorada por mi Representada, **ya que la legitimación activa** como Organismo Constitucional Autónomo, se corrobora hasta ahora, derivado de las Controversias Constitucionales promovidas, admitidas y en trámite como sujeto activo ante esa SCJN, señalando como sujeto pasivo al Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado (26/2016 y 48/2016), así como a otro Organismo

Constitucional Autónomo (44/2016), denominado Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

El Pleno de esa SCJN discutió, en la sesión del lunes 30 de mayo de 2016, el Recurso de Reclamación 28/2015-CA, derivado de la Controversia Constitucional 53/2015, promovida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos.

En esa ocasión, 7 ministros se pronunciaron por desechar una demanda promovida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, al considerar que la regulación constitucional del mismo, no lo legitimaba para promover éste medio de control constitucional.

Además señalaron que la controversia planteada era entre el Tribunal Local y los poderes del Estado, por lo que no se actualizaba la hipótesis señalada en el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal, que exige que la *litis* se planteé entre un Organismo Constitucional Autónomo y los poderes federales.

El citado criterio no debe aplicarse como condición de procedencia a mi Representada, porque el Constituyente Permanente que le da origen a la autonomía constitucional el 10 de junio de 2011, así como el 11 de junio de 2013, que adiciona el inciso I) al artículo 105 fracción I para que se legitime a los organismos con autonomía constitucional, sin distinción si son nacionales o locales; no pudo considerar al Tribunal Electoral del Estado de Morelos o cualquier otra autoridad jurisdiccional electoral local como parte de la exposición de motivos de las reformas en comento, ya que como organismos o tribunales con autonomía constitucional, tienen su génesis en la Reforma al artículo 116 constitucional del 10 de febrero de 2014. En otras palabras, atendiendo a la temporalidad se deduce la inaplicabilidad del criterio por el Pleno de ese Alto Tribunal.

Sustenta lo anterior, que **los organismos protectores de Derechos Humanos, tienen una regulación constitucional distinta.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que 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.

Aún cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, ese Alto Tribunal considera que 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, es decir, funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.³

³“**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.**” 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. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.**” 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.

Esta Defensoría de los Derechos Humanos reúne todos los requisitos enuncidados por las razones y fundamentos que a continuación se exponen:

El artículo 102, Apartado B, párrafos primero a quinto y décimo de la Carta Fundamental, señala:

“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 conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los **organismos equivalentes** en las entidades federativas.”*

El artículo citado establece un sistema de protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos, a cargo de 33 organismos autónomos, distribuidos en las 32 entidades federativas con una competencia acotada a las violaciones que cometan servidores públicos de los estados y uno con competencia federal, todos con la atribución de conocer 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.

Sostenemos que se trata de un sistema, ya que la disposición jurídica habla siempre de “los organismos de protección de los Derechos Humanos” y sienta las bases de configuración normativa de estos entes, al establecer su denominación, fin constitucional, competencia, características, naturaleza de sus resoluciones y mecanismo de control para su cumplimiento.

En los párrafos primero y décimo citados, el Constituyente Permanente reconoce a “los organismos de protección de los Derechos Humanos” de las entidades federativas, como **equivalentes** (homólogos) a la CNDH.

Equivalencia, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa: “**igualdad en el valor, estimación, potencia o eficacia de dos o más cosas o personas**”.

Si las legislaturas de las entidades federativas garantizarán la autonomía de estos entes, implica que la Constitución Federal los establece, partiendo de un principio de igualdad, los dota de autonomía y eficacia equivalente, reconocida expresamente por el Órgano Reformador de la Norma Constitucional.

Acorde con los criterios sostenidos por la SCJN que hemos citado, “los organismos de protección de los Derechos Humanos” son entes constitucionales autónomos, ya que reúnen las características definidas en la jurisprudencia, para facilitar la comprensión de estas afirmaciones, se observa en la siguiente gráfica:

<p>Sistema →</p>	<p>Organismos públicos de protección de los Derechos Humanos (OPPDH)</p>	
<p>↓ Requisitos jurisprudenciales</p>	<p>CNDH</p>	<p>OPPDH (entidades federativas)</p>
<p>a) estar establecidos directamente en la Constitución.</p>	<p>Creación: El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán <u>organismos de protección de los Derechos Humanos</u> que ampara el orden jurídico mexicano. (102, apartado B, párrafo primero, de la Constitución Federal)</p>	
<p>b) estar configurados directamente en la Constitución.</p>	<p><u>Denominación.</u> Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (102, apartado B, párrafo cuarto, de la Constitución Federal).</p>	<p><u>Denominación.</u> Organismos públicos de protección de los Derechos Humanos. (102, apartado B, párrafos primero y quinto, de la Constitución Federal)</p>
<p><u>Competencia.</u> 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. (102, apartado B, párrafo primero, de la Constitución Federal).</p> <p>Formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. (102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Federal).</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos</p>		

	<p>electorales y jurisdiccionales. (102, apartado B, párrafo tercero, de la Constitución Federal).</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los <u>organismos equivalentes en las entidades federativas</u>. (102, apartado B, párrafo décimo, de la Constitución Federal).</p>	
<p>c) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.</p>	<p><u>La Cámara de Senadores</u> o en sus recesos <u>la Comisión Permanente</u>, o <u>las legislaturas</u> de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos <u>organismos</u>, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a cumplir una recomendación (102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Federal).</p>	
<p>d) contar con autonomía e independencia funcional y financiera.</p>	<p>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 (102, apartado B, párrafo cuarto, de la Constitución Federal).</p>	<p>Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los Derechos Humanos (102, apartado B, párrafo quinto, de la Constitución Federal).</p>
<p>e) funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.</p>	<p>La protección de los Derechos Humanos que ampara el Orden Jurídico Mexicano (102, apartado B, párrafo primero, de la Constitución Federal).</p>	

Por estas consideraciones constitucionales, los razonamientos expuestos en la sesión del lunes 30 de mayo de 2016, tampoco resultan aplicables al caso que ahora someto a su consideración, ya que claramente se actualiza la procedencia del juicio, pues la Controversia se plantea entre la Defensoría que represento, en su carácter de “Organismo Protector de los Derechos Humanos”, constitucional, autónomo, no jurisdiccional; y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, órganos federales emisores de la norma impugnada, condición que, por supuesto, amerita que el Pleno se pronuncie al respecto.

La equivalencia en cuanto a funciones, competencia y autonomía entre la Comisión Nacional y los organismos locales, reconocida en el artículo 102, Apartado B, párrafo décimo, de la Constitución Federal, nos permite afirmar que dicho precepto configura un sistema federalizado de protección de los Derechos Humanos, conformado por organismos constitucionales autónomos, cuyo fin constitucional es idéntico en valor, estimación, potencia y eficacia.

Resultaría incongruente afirmar que la CNDH 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; Comisión Nacional y Defensoría, entes equivalentes, 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 los Organismos de Derechos Humanos en las Entidades Federativas, como es el caso de esta Defensoría.

Reiterando que ministros integrantes de ambas Salas han reconocido legitimación activa a la DDHQ (26/2016, 44/2016 y 48/2016), así como activa y pasiva, a otros organismos con autonomía constitucional.

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

La diferencia en el tratamiento que los ministros instructores han dado a este tipo de demandas impide que se actualice un motivo manifiesto o indudable de improcedencia, es decir, al no existir un criterio uniforme sobre la procedencia de la Controversia Constitucional en los casos planteados por organismos locales de protección 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 mismos, demanda un análisis profundo y exhaustivo que no es propio del auto admisorio de la demanda.

En la DDHQ que represento, consideramos que no se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia, ya que la admisión de los juicios 51/2015, 54/2015, 26/2016, 44/2016 y 48/2016, nos permite afirmar que la legitimación activa de estos organismos ameritará un pronunciamiento del Pleno de ese Alto Tribunal.

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

Al respecto, el Pleno de esa SCJN ha reiterado que para desechar de plano la Controversia Constitucional, las causas de improcedencia deben ser manifiestas e indudables:

“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.]

Entonces, por “manifiesto” se entiende lo que se advierte en forma clara y patente de la lectura de la demanda, sus anexos, así como de los escritos aclaratorios

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, ser patente y absolutamente clara. 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 evidente que el auto inicial reviste el carácter de trámite, en el que no pueden realizarse estudios exhaustivos por no ser propios de estos acuerdos, además, en este estado procesal sólo se pueden considerar las manifestaciones que se hagan en la demanda y las pruebas que 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 SCJN en casos idénticos, ha admitido a trámite las controversias constitucionales 51/2015, 54/2015, 26/2016, 44/2016 y 48/2016, por Organismos Constitucionales Autónomos creados en la Norma Fundamental y de configuración legislativa local. Esta circunstancia indica que se trata de una cuestión de procedencia que no ha sido resuelta en definitiva por esa Suprema Corte, 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 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 SCJN 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 Carta Magna, 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 ahí referidos, los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Constitución Federal.

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

También ha sido criterio de ese Alto Tribunal que el catálogo de órganos legitimados es de carácter enunciativo, 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:

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 Díez, 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.

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

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 como Organismo Constitucional Autónomo, se corrobora, derivado de las Controversias Constitucionales promovidas, admitidas y en trámite como sujeto activo ante esa SCJN, señalando como sujeto pasivo al Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado (26/2016 y 48/2016), así como otro Organismo Constitucional Autónomo, la CNDH (44/2016).

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

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

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

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

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

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

INICIATIVA DEL EJECUTIVO.

[...]

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

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

Aspectos generales y efectos de sus resoluciones.

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

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

*La iniciativa propone mantener plenamente vigente el Juicio de Amparo, fortaleciéndolo con algunas precisiones que se mencionarán más adelante en este texto. Este proceso es eficaz para el control cotidiano de los actos del poder público 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 autentica 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, desde el sistema federal y del principio de división de poderes, para comprender con mayor claridad el espectro que tutela, se muestra la siguiente gráfica.

Ámbitos que tutela la Controversia Constitucional



Como se observa, el Sistema Federal establece 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 por ello 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 indica 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 14 de diciembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

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

El 11 de junio de 2013, se expidió una 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 provisiones normativas necesarias para resolver en vía jurisdiccional, cualesquiera de las posibles controversias que pudieran surgir entre los Poderes Públicos y los órganos autónomos, o entre ellos mismos, de la manera más expedita y adecuada, con el propósito fundamental de preservar el orden constitucional y proteger la vigencia permanente de la Constitución del Estado.

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

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

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

del Distrito Federal. De lo expuesto se advierte que la intención del Órgano Reformador de la Constitución fue la de ampliar las facultades de esta Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias constitucionales, considerando la complejidad actual que tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales, y con la finalidad de comprender la variedad de conflictos entre dichos niveles de gobierno, incluyendo así un gran número de órganos legitimados para plantear las controversias constitucionales, en reconocimiento a la complejidad y pluralidad del sistema federal, atendiendo a aquellos que derivan del sistema federal (Federación, entidades federativas, Distrito Federal y los Municipios) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49 en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

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

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

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

De la ejecutoria en cuestión derivó, entre otros, el siguiente criterio jurisprudencial: Novena Época Registro: 170808 Instancia: Pleno Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Diciembre de 2007 Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 21/2007 Página: 1101 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVÉ LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA

PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVA. El citado precepto no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo ni que establezca un listado taxativo de los entes, poderes u órganos legitimados para promover controversias constitucionales, sino en armonía con las normas que disponen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos; de ahí que la aplicación del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe favorecer hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en su texto, sean acordes con la finalidad manifiesta de ese medio de control constitucional, que es precisamente salvaguardar las esferas de competencia de los órganos y poderes cuya existencia prevé la Constitución Federal. Controversia Constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza. El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 21/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

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

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

[...]

Asimismo, con el propósito de armonizar las disposiciones legislativas correspondientes se propondrán en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las reformas y adiciones para

ampliar los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales en los términos antes expuestos.”

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

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

Sostiene el Constituyente Permanente que 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 SCJN 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, derivado de que el precepto no hace distinción) 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 reconoce a los organismos protectores de Derechos Humanos estatales como órganos constitucionales autónomos, aun cuando delegue en las legislaturas locales su configuración legislativa, y
2. Que el Constituyente Permanente establece como equivalentes a la Comisión Nacional y a estos organismos protectores en el ámbito local.

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

Resultaría incongruente afirmar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover el juicio de Controversia Constitucional y la Defensoría que represento no, si la Constitución Federal otorga a los dos organismos la misma naturaleza jurídica (constitucionales autónomos), con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía de gestión y presupuestaria; y, Comisión Nacional y Defensoría, cumplen con el mandato que el artículo 102, Apartado B, primer párrafo, de la Constitución Federal les impone, que establece “*El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza*”

administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público [...] que violen estos derechos. Por ello, es imperioso reconocer legitimación activa en el juicio de Controversia Constitucional a las Comisiones de Derechos Humanos estatales, como es el caso de esta Defensoría.

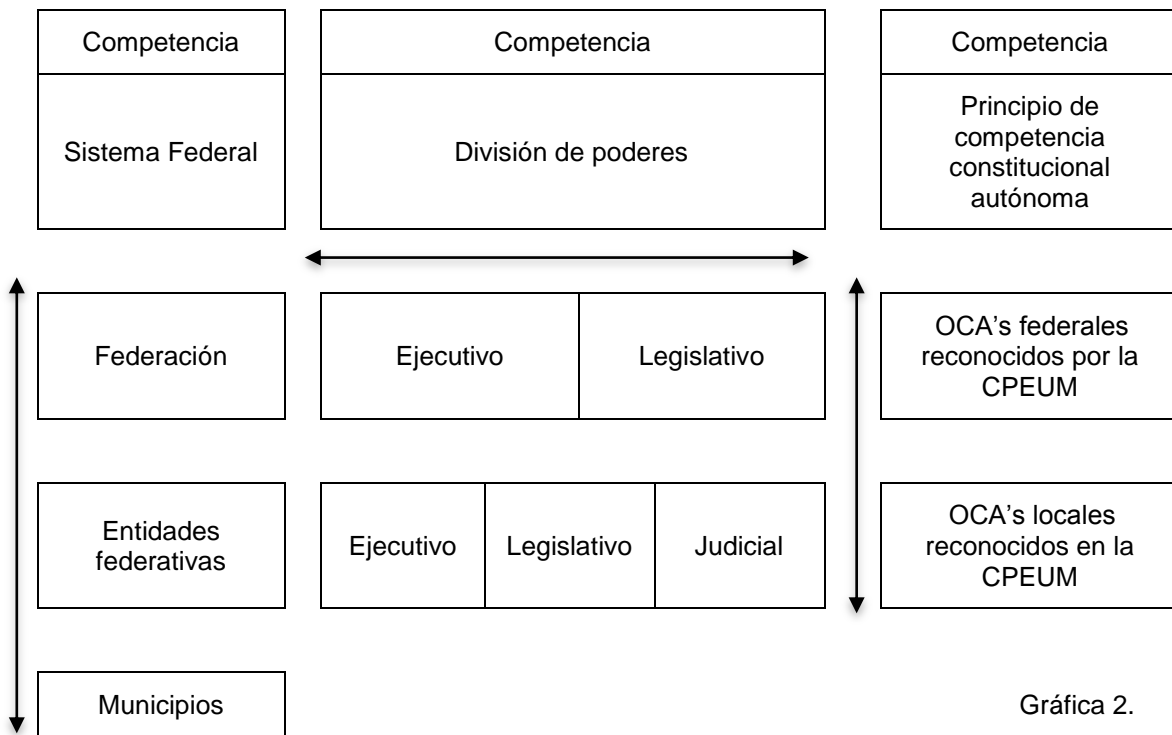
3. Fines que persigue la Controversia Constitucional a partir de que el Constituyente Permanente otorgó legitimación activa a los Organismos Constitucionales Autónomos para promoverla.

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

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

Si los organismos constitucionales autónomos en la materia encuentran asidero en el sistema federal, dado que se trata de Comisiones de Derechos Humanos con competencia federal y estatal, consideramos prudente ubicarlos en un esquema diverso al principio federalista pero con límites muy claros, con el propósito de que su función se distinga del resto de los órganos originarios del Estado, además de que tienen total y absoluta autonomía. Sirve para ilustrar lo anterior, la gráfica siguiente:

Ámbitos que tutela la Controversia Constitucional



Gráfica 2.

Esta Defensoría de los Derechos Humanos considera 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.

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.

Ésta consideración puede corroborarse incluso con el proceso legislativo que dio origen a la 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 como Organismo Constitucional Autónomo, se corrobora, derivado de las Controversias Constitucionales promovidas, admitidas y en trámite como sujeto activo ante esa SCJN, señalando como sujeto pasivo al Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado (26/2016 y 48/2016), así como otro Organismo Constitucional Autónomo, la CNDH (44/2016).

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

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

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

⁷ Artículo 33....

Apartado A

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

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, es un Organismo Constitucional Autónomo, cuenta con legitimación activa para promover el presente juicio de Controversia Constitucional, por lo que resulta evidente, no se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia, ya que el Ministro Instructor deberá tomar en consideración los razonamientos aquí expuestos, al momento de dictar el auto que recaiga al presente escrito.

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

I. ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO ACTOR.

La DDHQ, quien es Representada por su Presidente, Doctor ***** , con domicilio oficial en Calle Hidalgo número 6, Colonia Centro, Municipio de Querétaro, Querétaro, y con domicilio para oír y recibir notificaciones en la Ciudad de México el precisado en el proemio del presente escrito.

II. ÓRGANO LEGISLATIVO EMISOR DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.

El Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados, con domicilio en Avenida Congreso de la Unión número 66, Colonia el Parque, Delegación Venustiano Carranza, Ciudad de México, C.P. 15960; y la Cámara de Senadores con domicilio en Avenida Paseo de la Reforma 135, esquina Insurgentes Centro, Colonia Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06030.

III. ÓRGANO EJECUTIVO PROMULGADOR DE LA NORMA IMPUGNADA.

El Poder Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, con domicilio en Palacio Nacional s/n, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06020.

IV. TERCEROS INTERESADOS.

No existen en el presente asunto.

V. NORMA GENERAL Y ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.

El artículo 282 del Código Militar de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2016. (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y se expide el Código Militar de Procedimientos Penales).

VI. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS.

Los artículos 13, 16, 49, 102, apartados A y B, y 129 de la Constitución Federal.

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

De acuerdo con el criterio prevaleciente en esa SCJN 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 que tutelan la autonomía de ciertos órganos.

Ese Alto Tribunal ha señalado lo siguiente:

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

En tales condiciones, se actualiza un principio de afectación en perjuicio de las garantías institucionales y de la esfera competencial de esta Defensoría, toda vez que la norma general impugnada vulnera la autonomía que la Constitución Federal le otorga, ya que faculta al Ministerio Público Militar y a la Policía Militar para practicar cateos en la residencia u oficinas del Órgano Constitucional Autónomo que represento, cuando un Juez de Control Militar así lo autorice.

La norma general impugnada establece:

“Artículo 282. Cateo en residencia u oficinas públicas

Para la práctica de un cateo en la residencia u oficina de cualquiera de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de los tres órdenes de gobierno o en su caso organismos constitucionales autónomos, la Policía o el Ministerio Público recabarán la autorización correspondiente en los términos previstos en este Código; salvo lo previsto en el artículo 280 de este Código.”

Como se observa, la Policía Militar o el Ministerio Público Militar, previa autorización del Juez de Control Militar, podrán practicar cateos en la residencia u oficina de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, de la Federación y los estados. Si bien se refiere a los tres órdenes de gobierno, es de explorado derecho que la conformación de un Ayuntamiento, no se configura en la forma que se indica en la norma impugnada; adicionalmente, los Poderes Legislativo y Judicial solo existen en el orden Federal y Estatal.

Estos cateos también podrán practicarse en la residencia u oficina de los organismos constitucionales autónomos, federales o locales, ya que en este rubro el legislador no distinguió entre entes autónomos de la federación o de las entidades, por lo que deben considerarse todos aquellos que reúnan las características de autonomía constitucional que hemos estudiado.

La facultad otorgada a las autoridades castrenses violenta las garantías institucionales de mi representada, en virtud de que la defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Querétaro, corresponde a la Institución a mi cargo y ésta, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de su autonomía de gestión, estudia y analiza las medidas que debe adoptar para la defensa de las prerrogativas fundamentales en el ámbito estatal.

La posibilidad de que autoridades militares estén autorizadas para practicar cateos en sus oficinas, constituye una intervención directa del Ejecutivo Federal, mediante sus tribunales especializados, en las competencias y funciones que esta Defensoría ejerce, particularmente, en las que están vinculadas con la investigación y tramitación de quejas por violaciones a Derechos Humanos.

La Policía Militar, el Ministerio Público Militar y el Juez de Control Militar son autoridades subordinadas a las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina, dependencias federales que de conformidad con los artículos 13, 49, 89, fracción VI, y 90 de la Constitución Federal, integran la administración pública centralizada y, por tanto, auxilian al Presidente de la República en la conducción de los asuntos administrativos y de seguridad nacional.

La Constitución Federal y la Ley no les reconoce autonomía en el ejercicio de sus atribuciones, ya que el Titular del Ejecutivo de la Unión es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, de las que puede disponer en su totalidad para la seguridad interior y exterior de la Nación y, en este marco, el fuero de guerra subsiste únicamente para los delitos o infracciones que se cometan en contra de la disciplina militar; por tanto, se trata de la investigación de hechos delictivos en el ámbito castrense-administrativo, que responde al mando de su Comandante Supremo y a las políticas públicas de seguridad interior y exterior que este les imponga.

En otras palabras, la procuración y administración de justicia en el fuero militar carecen de autonomía e independencia, ya que están a cargo de una Fiscalía General de Justicia Militar y de Juzgados y Tribunales Militares que forman parte de la estructura orgánica de la Secretaría de la Defensa Nacional, es decir, de una dependencia de la administración pública federal centralizada.

Si bien sus investigaciones y la administración de justicia deben ser objetivas y conducidas con la debida diligencia, los funcionarios encargados de la Policía Militar, Ministerio Público Militar (el Titular de la Fiscalía o los agentes investigadores), Jueces y Magistrados Militares, son designados en sede administrativa y en todos los casos atienden a un deber de lealtad a los principios constitucionales y a la Ley que los rige.⁸

⁸ Así los disponen los artículos 125 y 126 del Código Militar de Procedimientos Penales:

“Artículo 125. Deber de lealtad

El Ministerio Público deberá actuar durante todas las etapas del procedimiento en las que intervenga con absoluto apego a lo previsto en la Constitución, en este Código y en la demás legislación aplicable.

El Ministerio Público deberá proporcionar información veraz sobre los hechos, sobre los hallazgos en la investigación y tendrá el deber de no ocultar a los intervinientes elemento alguno que pudiera resultar favorable para la posición que ellos asumen, sobre todo cuando resuelva no incorporar alguno de esos elementos al procedimiento, salvo la reserva que en determinados casos la ley autorice en las investigaciones.”

“Artículo 126. Deber de objetividad y debida diligencia

La investigación debe ser objetiva y referirse tanto a los elementos de cargo como de descargo y conducida con la debida diligencia, a efecto de garantizar el respeto de los derechos de las partes y el debido proceso.

Al concluir la investigación complementaria puede solicitar el sobreseimiento del proceso, o bien, en la audiencia de juicio podrá concluir solicitando la absolución o una condena más leve que aquella que sugiere la acusación, cuando en ésta surjan elementos que conduzcan a esa conclusión, de conformidad con lo previsto en este Código.

Durante la investigación, tanto el imputado como su defensor, así como la víctima o el ofendido, podrán solicitar al Ministerio Público todos aquellos actos de investigación que consideraren pertinentes y útiles para el esclarecimiento de los hechos. El Ministerio Público dentro del plazo de tres días resolverá sobre dicha solicitud. Para tal efecto, podrá disponer que se lleven a cabo las diligencias que se estimen conducentes para efectos de la investigación.

El Ministerio Público podrá, con pleno respeto a los derechos que lo amparan y en presencia del defensor, solicitar la comparecencia del imputado u ordenar su declaración, cuando considere que es relevante para esclarecer la existencia del hecho delictivo y la probable participación o intervención.”

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

- i. La Defensoría que represento es un Órgano Constitucional Autónomo creado en el artículo 102, Apartado B, párrafos primero y quinto, de la Constitución Federal, que goza de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.
- ii. La Policía Militar, el Ministerio Público y Los Jueces de Control Militar dependen de la Secretaría de la Defensa Nacional y, por tanto, forman parte de la administración pública federal centralizada, subordinada al Titular del Ejecutivo Federal.
- iii. La facultad que la norma general impugnada otorga a través de un Juez de Control Militar a la Policía Militar y al Ministerio Público Militar, para la práctica de cateos en las oficinas de los órganos constitucionales autónomos, transgrede las garantías institucionales de esta Defensoría, ya que al llevarse a cabo por autoridades de la administración pública federal centralizada, permite que el Ejecutivo Federal, por conducto de una de sus dependencias mediante servidores públicos subordinados al mismo, intervenga el domicilio y, en consecuencia, los expedientes y demás papeles y posesiones que contienen las investigaciones por violaciones a Derechos Humanos en la entidad, lo que restringe en forma injustificada la autonomía de la Institución que represento.

VIII. 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. ...”

El artículo 282 del Código Militar de Procedimientos Penales se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2016, por lo que el plazo de 30 días para presentar la demanda ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, corrió del 17 de mayo al 27 de junio de este año.

Por las razones expuestas, si la demanda se promovió dentro del referido plazo, es evidente que la misma resulta oportuna.

IX. ANTECEDENTES DE LA NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.

1. El artículo 102, Apartado B, párrafos primero y quinto de la Constitución Federal, disponen 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 su autonomía.

2. 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 Autónomo 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 la Constitución Federal, la Constitución Estatal, la Ley y los demás ordenamientos aplicables. En el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía, la Defensoría no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno.

4. El artículo 282 del Código Militar de Procedimientos Penales se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2016.

X. ABREVIATURAS.

- Código de Justicia Militar: CJM.
- Código Militar de Procedimientos Penales: CMPP.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos: CIDH.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos: CoIDH.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos: LOEFAM.
- Ley Orgánica de la Armada de México: LOAM.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: LOAPF.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación: SCJN.

XI. CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

PRIMERO. LA NORMA GENERAL IMPUGNADA VULNERA LOS ARTÍCULOS 13, 16, PÁRRAFOS PRIMERO, DÉCIMO PRIMERO, DÉCIMO CUARTO Y ÚLTIMO; 49, 102, APARTADOS A Y B, PÁRRAFO QUINTO, Y 129 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA QUE LA PRÁCTICA DE CATEOS EN LAS OFICINAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, TRANSGREDE LAS GARANTÍAS INSTITUCIONALES DE ESTA DEFENSORÍA, YA QUE:

- LA ORDEN DE CATEO ES LIBRADA POR UN JUEZ DE CONTROL MILITAR QUE CARECE DE SUSTENTO Y, POR TANTO, DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL.**
- EL EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, TIENE A SU CARGO LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA MILITAR Y POR TANTO, ES UNA DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA LA QUE INGRESARÁ AL DOMICILIO DE ESTA DEFENSORÍA Y EN CONSECUENCIA, TENDRÁ ACCESO A LOS EXPEDIENTES Y DEMÁS PAPELES Y POSESIONES QUE CONTIENEN LAS INVESTIGACIONES POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS EN LA ENTIDAD, LO QUE RESTRINGE EN FORMA INJUSTIFICADA LA AUTONOMÍA DEL ÓRGANO QUE REPRESENTO.**
- EL FUERO MILITAR DEBE RESTRINGIRSE MATERIAL Y TEMPORALMENTE A LAS INFRACCIONES Y DELITOS QUE ATENTEN CONTRA LA DISCIPLINA MILITAR “EN TIEMPO DE GUERRA”, YA QUE LA JUSTICIA CASTRENSE PERMANENTE NO ENCUENTRA SUSTENTO EN LA REALIDAD CONSTITUCIONAL QUE VIVE MÉXICO, POR LO QUE ORDENAR CATEOS A LAS OFICINAS DE ESTA DEFENSORÍA EN TIEMPO DE PAZ, GENERA UN GRAVE PERJUICIO A**

SU AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL Y A LAS COMPETENCIAS QUE LA NORMA FUNDAMENTAL OTORGA A LAS AUTORIDADES CIVILES.

Para verificar la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, se estima conveniente llevar a cabo algunas consideraciones sobre el régimen jurídico de las fuerzas armadas y su estructura orgánica; analizar el fuero de guerra y la administración de la justicia militar conforme al CJM y al CMPP; la jurisprudencia nacional e internacional sobre el tema, las reformas al CJM y expedición del nuevo CMPP como marco jurídico del sistema de justicia militar, para posteriormente exponer las razones y fundamentos que sustentan la inconstitucionalidad de la norma general impugnada.

a) Régimen jurídico de las fuerzas armadas.

Bajo la metodología propuesta por Elisur Arteaga Nava, en su texto Manual de Derecho Constitucional,⁹ el Titular del Poder Ejecutivo ejerce diversas funciones como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.

El Presidente de la República tiene obligación de preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación (89, fracción VI, de la Constitución Federal).

Lo anterior implica que es responsable de la seguridad nacional y en el ejercicio de esa función, debe tomar en consideración que en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas (129 de la Constitución Federal).

⁹ Arteaga Nava, Elisur. Manual de Derecho Constitucional. México, editorial Oxford, páginas 177 a 181.

El Ejército, y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen, fundamentalmente, las misiones generales defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación y garantizar la seguridad interior. (1, fracciones I y II, de la LOEFAM). La Armada de México, por su parte, es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país; en los términos que establece la Constitución Federal, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales. (1 de la LOAM).

De conformidad con los artículos 90 de la Constitución Federal y 2 de la LOAPF, en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá entre otras dependencias de la Administración Pública Centralizada, las Secretarías de Estado, que para el tema que nos ocupa son la de Marina y la Defensa Nacional. (29 y 30 de la LOAPF).

El Presidente de la República, para estas dependencias, es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, quien nombrará, con aprobación del Senado, a los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, entre ellos, al Alto Mando, es decir, al Secretario de Marina y al Secretario de la Defensa Nacional; y nombrará a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes. (89, fracciones IV y V, de la Constitución Federal, 5, último párrafo, y 6, fracción II, de la LOAM y 11 y 14, fracción I, de la LOEFAM).

El Mando Supremo también tiene facultades para nombrar al Subsecretario; al Oficial Mayor; al Inspector y Contralor General del Ejército y Fuerza Aérea; al Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional; al Fiscal General de Justicia Militar y al Presidente así como a los Magistrados del Supremo Tribunal Militar, entre otros. (14 de la LOEFAM).

En cuanto a las relaciones laborales del personal de las fuerzas armadas con el Estado, los militares y marinos se regirán por sus propias leyes. (Artículo 123, apartado B, fracción XIII).

Es así que el Poder Ejecutivo es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas (ejército, fuerza aérea y armada) y para cumplir con el mandato constitucional de resguardar la seguridad de la nación, se auxiliará de las dependencias de la Administración Pública Centralizada, es decir, de las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional.

La Constitución Federal distingue el “tiempo de paz” del “tiempo de guerra” y establece las funciones que el Presidente de la República y los miembros activos de las fuerzas armadas, podrán desempeñar en cada caso.

b) Fuero de guerra y administración de justicia militar.

El fuero de guerra establecido en el artículo 13 constitucional, ha sido objeto de diversas interpretaciones en la jurisdicción nacional e internacional. Su texto, en la parte que ahora interesa, es el siguiente: *“...Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”*.

En la opinión de González Licea, la interpretación de las disposiciones relativas al fuero de guerra debe atenderá su redacción, sus antecedentes históricos y a las condiciones sociales imperantes al momento de su publicación.¹⁰

¹⁰ Cfr. González Licea Genaro. Reflexiones Jurídicas sobre Derechos Fundamentales, Fuero de Guerra y Género en México, Edit. Criminogénesis, 2013, p. 56.

Por lo que hace a sus antecedentes históricos, durante los trabajos del Congreso Constituyente de Querétaro no todos los diputados estuvieron de acuerdo con dicho fuero; algunos sugirieron que debía funcionar solamente cuando el país estuviera en estado de guerra.¹¹

En la 35ª sesión ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada en el Teatro Iturbide la tarde del 8 de enero de 1917, el Congreso Constituyente sometió a consideración del Pleno de la Asamblea, el dictamen sobre el artículo 13, en el que se expresaron las siguientes consideraciones:

“Ciudadanos diputados:

El principio de igualdad, base de la democracia, es incompatible con la existencia de leyes privativas y tribunales especiales que implican privilegios de clases; condena éstos el artículo 13 del proyecto de Constitución en los mismos términos que lo hace la de 1857, dejando subsistente nada más el fuero de guerra; pero en el proyecto se circunscribe más aún la jurisdicción de los tribunales militares, retirándoles aquella de un modo absoluto respecto de los civiles complicados en delitos del orden militar. De esta suerte, el fuero militar responde exactamente a la necesidad social que hace forzosa su subsistencia; viene a constituir una garantía para la misma sociedad, en lugar de un privilegio otorgado a la clase militar, como fue en otro tiempo.

Anteriormente a la ley Juárez, el fuero militar era positivamente un privilegio de casta: gozaban de ese fuero los militares en toda materia: en negocios del orden civil, en tratándose de delitos del orden común y en los comprendidos en la ordenanza militar. La ley Juárez al abolir todas las demás prerrogativas dejando solo subsistentes los tribunales especiales para los delitos militares dio un gran paso en el camino democrático; el artículo 13 del proyecto de Constitución es el complemento de aquella ley.

Lo que obliga a conservar la práctica de que los militares sean juzgados por militares y conforme a leyes especiales, es la naturaleza misma de la institución del Ejército. Estando constituido este para sostener las instituciones, urge rodearlo de todas las precauciones dirigidas a impedir su desmoralización y mantener la disciplina que es su fuerza, porque un ejército no deja de ser el sostén de una nación, sino para convertirse

¹¹ Cfr. Ovalle Favela, José, “Artículo 13”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, 15ª edición, IIJ-UNAM, Porrúa, México, 2000.

en azote de la misma. La conservación de la disciplina militar impone la necesidad de castigos severos, rápidos, que produzcan una fuerte impresión colectiva; no pudiendo obtener este resultado de los tribunales ordinarios por la variedad de los negocios, a que tienen que atender constantemente y por la impotencia a que se ven reducidos en ocasiones, por diversas causas, es fuerza instituir tribunales especiales que juzguen los delitos del orden militar, si se quiere obtener los fines indicados antes.

Por tanto, proponemos a esta honorable Asamblea se sirva aprobar el artículo original del proyecto de Constitución que dice:

...

Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 5 de enero de 1917. Alberto Román. L. G. Monzón. Enrique Recio. Enrique Colunga.”

En la sesión del 10 de enero de 1917, el Diputado Francisco J. Música dio lectura a un voto particular en el que expuso las razones por las cuales votó en contra del dictamen y señaló lo siguiente:

“Ciudadanos diputados:

En vista de que la mayoría de la 1ª Comisión dictaminadora del proyecto de Constitución de que tengo la honra de formar parte, ha aceptado en su totalidad la redacción e idea del artículo 13 del citado proyecto, aceptando por consiguiente que subsista el fuero de guerra que da origen al único tribunal especial que conserva nuestra Carta Fundamental y formula un dictamen aprobatorio sobre el mencionado artículo, me he visto en el caso de presentar a este honorable Congreso el siguiente voto particular para el artículo 13 del proyecto de Constitución que se discute.

Es un hecho manifiesto que cada uno de los que formamos esta Asamblea viene con la intención sana de romper para siempre los viejos moldes que tantos males nos han causado, así como de adaptar sus leyes constitucionales a las tendencias y aspiraciones del pueblo mexicano: tendencias y aspiraciones que cada uno de nosotros sentimos profunda e intensamente. Es innegable que nuestro estado actual de cultura, así como nuestra evolución en la ciencia política, nos enseñan que el privilegio en cualquier forma que se conserve tiene que ser odioso para aquellos a quienes no favorezca o corresponda, y tiene que ser inútil y nocivo a todos aquellos casos que no esté rodeado de ciertas circunstancias que lo justifiquen plenamente.

Ahora bien, el fuero de guerra que se trata de conservar en nuestra Constitución actual, no es más que un resquicio histórico del militarismo que ha prevalecido en todas las épocas de nuestra vida, tanto colonial como de nación independiente, y que no producirá más efecto que el de hacer creer al futuro Ejército Nacional y a los civiles, todos de la República, que la clase militar es una clase privilegiada y distinta ante nuestras leyes del resto de los habitantes de este suelo. Y esto que a primera vista no parece un privilegio ni significa una amenaza a la tranquilidad pública y al bienestar de los pueblos, se convierte, indefectiblemente, en un desquiciamiento social, corriendo el tiempo, debido a que el Ejército se ha infatuado, y creyéndose privilegiado va despreciando poco a poco como insignificante el elemento civil y termina por no aceptar en los poderes públicos a los simples ciudadanos pues por su privilegio mismo, no cree el militar en la unión del voto público y en la responsabilidad y poderío con que está investido el funcionario civil mediante la voluntad del pueblo.

En el civil, en cambio, se va engendrando lentamente un sordo rencor y una contumaz envidia contra la clase que no solo deslumbra la atención pública, con la ostentación legítima del poder de las armas que tiene en su mano, así como con el brillante uniforme que viste con insignia de la fuerza nacional; sino que en el momento dado de la comisión de un delito, es llevado ante tribunales especiales y juzgado allí en forma tal, que ningún civil tiene derecho de merecer, produciéndose por este doble motivo, el inevitable choque de esas dos fuerzas antagónicas que en muchos casos no solo se traducen en motines y atropellos, sino que llegan hasta perjudicar las instituciones, más que por ellas mismas, por los hombres que las representan, ya sean caudillos militares o virtuosos civiles. Esta sola consideración sería suficiente para fundamentar el desacuerdo en que estoy con los honorables compañeros de comisión, relativa a la conservación del fuero militar, tanto para el tiempo de paz, como para el tiempo de guerra; pero hay otras razones que me inclinan a votar por la abolición de este fuero y que anuncié al principio de mi tesis considerándolo inútil y nocivo.

Efectivamente: la conservación de la disciplina militar que es la razón capital que se alega para mantener este privilegio, no sufriría menoscabo alguno en sus fundamentos esenciales, con solo conservar el código militar y los preceptos penales que en la actualidad se aplican al castigar a los militares delincuentes, careciendo de importancia esta administración por el solo hecho de considerar atentamente el mismo artículo 13 del proyecto, en el que se reduce el fuero de guerra solo a los delitos o faltas contra la disciplina militar y la prevención terminante de que en ningún caso y por ningún motivo podrán los tribunales militares extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. ¿Y se desprende acaso de esto, que cuando un civil infrinja la Ley militar debe

ser castigado conforme al Código Penal del orden común? Indudablemente que no, pues habría en este caso dos pesas y dos medidas autorizadas por nuestra Ley Fundamental, lo que es absurdo suponer siquiera, porque lo que en la realidad se deduce del mismo artículo 13 es que los jueces del orden común pueden aplicar los códigos militares. ¿Qué razón hay pues, para que a los militares mismos no los juzguen los tribunales ordinarios la misma ley que infringen?

Y, por último, considero peligrosa la conservación del fuero militar, porque la justicia militar, en la forma en que actualmente se administra depende esencialmente en su funcionamiento del superior jerárquico en su primera instancia y del poder Ejecutivo en el Tribunal de apelación, pues los jueces instructores militares, están sujetos en sus funciones al criterio del comandante militar, del general en jefe, etc., lo que da lugar en muchos casos a que en un momento dado por cualquier motivo bastardo, difícil de determinar un instructor reciba orden de suspender un proceso, éste o el proceso, tienen que resultar deficientes, cuando el jefe militar interesado no precise y no amplíe debidamente en la orden de proceder respectiva, los términos a que precisamente debe sujetarse el instructor, ¿qué se deduce de aquí?, que la injusticia más descarada puede producirse en contra o a favor de un reo, dada la facilidad o dificultad que de un principio concurren para castigar los delitos militares. Viene después el Consejo de guerra que, en nuestro medio actual, durante muchos años, tendrá que ser juzgado por individuos incompetentes ya sean designados por la suerte cuando se trate de consejos extraordinarios o ya sean designados por los jefes militares al tratarse de los ordinarios, como nos indica la práctica.

¿Qué criterio militar para castigar un delito de este orden, puede haber en tribunales así constituidos? Ninguno.

A mayor abundamiento, es ya muy rancia la razón de exigir peritos en la materia sobre que se va a juzgar; en ese caso al Código de Comercio debía aplicarse solo por comerciantes y finalmente ¿qué independencia y qué garantías de independencia se pueden esperar del tribunal de apelación siendo este un subalterno del Ejecutivo? Es indudable que ningunas.

Pero a todas estas circunstancias, definitivas de por sí, en contra del fuero militar, me queda para decir una, que indudablemente acabará de quitar el escrúpulo de esta honorable asamblea, sobre la abolición de los tribunales y es que el Ejército actual tiene marcadas tendencias a la ciudadanía, y que instructores, asesores de guerra, defensores, magistrados de la Suprema Corte de Justicia Militar no son más que civiles, mismos que muy bien pudieron estar en los escaños de nuestro poder judicial y aplicar allí la misma ley que aplicarían allá, pues son tan civiles en lo militar, que ni consideraciones al grado

pueden tener ni usar uniformes sino en muy determinadas circunstancias. Por lo expuesto me permito sujetar a la consideración de ustedes el siguiente proyecto de reformas al artículo 13:

“Artículo 13. Nadie podrá ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar más emolumentos que los que sean en compensación de servicios públicos y estén fijados por la Ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, cuando la Nación se encuentre en estado de guerra o cuando el ejército se halle en campaña en determinada región del país”.¹²

En el debate, algunos de los constituyentes, como Federico Ibarra, se opusieron al dictamen, quien sostuvo:

“está enteramente probado y aceptado ya por todos los países democráticos, que el ejército no es el sostén de las instituciones; es el pueblo, señores, son los ciudadanos todos. Aquél es un grave error que ha inducido a los ejércitos en muchas ocasiones a considerarse el Estado, a considerarse la nación y han llegado al extremo de no respetar la voluntad popular, cuando esta ha sido ejercida nombrando a sus gobernantes, semejante proposición es lo más antidemocrático que puede haber.”

Esteban Calderón propuso que se independizara la justicia militar del Poder Ejecutivo y se le ubicara dentro del Poder Judicial Federal. Hilario Median cuestionó al militarismo al que consideró *“un padecimiento de las sociedades jóvenes, en virtud del cual un ejército convertido en casta militar toma por asalto los poderes públicos y llena con sus personalidades todas las funciones orgánicas de una sociedad”*. Señaló que uno de los fines de la revolución fue acabar con el militarismo y que, aun cuando el Congreso aprobase el dictamen quedaría como un legado para futuras generaciones la abolición definitiva del fuero de guerra.¹³

¹² Diario de los debates. Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917. Tomo II. Edición facsimilar 2016. México. Cámara de Diputados. Páginas 163 y siguientes.

¹³Ibídem.

La doctrina suele reconocer pacíficamente que la jurisdicción militar no es de tipo especial o de excepción y en ese sentido no se le podría asimilar correctamente a un "fuero", pese a la terminología que utiliza el propio artículo 13, sino de carácter especializado por razón de materia.¹⁴

Un segundo aspecto que cabe destacar del artículo 13 es el relativo al criterio para delimitar los alcances de la jurisdicción militar. Se trata de un criterio mixto, en tanto combina los elementos personales con los materiales; es decir, por una parte, el artículo 13 establece, por razón de persona, que ningún civil puede ser juzgado por un tribunal militar y, por otra, determina, desde el punto de vista material, que este tipo de tribunales podrán conocer solamente "de los delitos y faltas contra la disciplina militar".¹⁵

Para la interpretación de este precepto también debe tomarse en consideración la situación social que imperaba en 1917, que llevó al Constituyente a permitir que subsistiera el fuero de guerra en los términos indicados. El país transitaba por una época de inestabilidad social que el Ejército, en gran medida, contribuyó a mantener bajo control y que justificaba, de alguna manera, la existencia del fuero de guerra permanente, sin embargo, las condiciones que vive México son otras. No pretendemos desconocer la importante contribución de nuestras fuerzas armadas al Estado de derecho, pero tampoco podemos hacer caso omiso de la poca fortuna que la jurisdicción castrense ha tenido, y no solo eso, de las múltiples recomendaciones que hemos recibido de organismos internacionales para suprimirla.

En la sentencia dictada en el caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, la CoIDH señaló lo siguiente:

"272. El Tribunal considera pertinente señalar que reiteradamente ha establecido que la jurisdicción penal militar en los Estados democráticos, en tiempos de paz, ha tendido a reducirse e incluso a desaparecer, por lo cual, en caso de que un Estado la conserve, su

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ García Ramírez, Sergio, Curso de derecho procesal penal, 5ª edición, Porrúa, México, 1989, pp. 759.

utilización debe ser mínima, según sea estrictamente necesario, y debe encontrarse inspirada en los principios y garantías que rigen el derecho penal moderno. En un Estado democrático de derecho, la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas militares. Por ello, el Tribunal ha señalado anteriormente que en el fuero militar sólo se debe juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar¹⁶.

273. Asimismo, esta Corte ha establecido que, tomando en cuenta la naturaleza del crimen y el bien jurídico lesionado, la jurisdicción penal militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de Derechos Humanos¹⁷ sino que el procesamiento de los responsables corresponde siempre a la justicia ordinaria¹⁸. En tal sentido, la Corte en múltiples ocasiones ha indicado que “[c]uando la justicia militar asume competencia sobre un asunto que debe conocer la justicia ordinaria, se ve afectado el derecho al juez natural y, a fortiori, el debido proceso”, el cual, a su vez, se encuentra íntimamente ligado al propio derecho de acceso a la

¹⁶ Cfr. Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú, supra nota 54, párr. 128; Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr. 117; Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 112; Caso Las Palmeras Vs. Colombia. Fondo. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90, párr. 51; Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109, párr. 165; Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú, supra nota 54, párr. 142; Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia, supra nota 129, párr. 202; Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párrs. 124 y 132; Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, supra nota 133, párr. 189; Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, supra nota 19, párr. 131; Caso La Cantuta Vs. Perú, supra nota 51, párr. 142; Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia, supra nota 83, párr. 200; Caso Escué Zapata Vs. Colombia, supra nota 56, párr. 105, y Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala, supra nota 24, párr. 118.

¹⁷ Cfr. Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia, supra nota 83, párr. 200, y Caso Escué Zapata Vs. Colombia, supra nota 56, párr. 105.

¹⁸ Cfr. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú, supra nota 274, párr. 118; Caso La Cantuta Vs. Perú, supra nota 51, párr. 142; y, Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia, supra nota 83, párr. 200.

*justicia*¹⁹. El juez encargado del conocimiento de una causa debe ser competente, además de independiente e imparcial²⁰.

274. En consecuencia, tomando en cuenta la jurisprudencia constante de este Tribunal (supra párrs. 272 y 273), debe concluirse que si los actos delictivos cometidos por una persona que ostente la calidad de militar en activo no afectan los bienes jurídicos de la esfera castrense, dicha persona debe ser siempre juzgada por tribunales ordinarios. En este sentido, frente a situaciones que vulneren Derechos Humanos de civiles bajo ninguna circunstancia puede operar la jurisdicción militar.

275. La Corte destaca que cuando los tribunales militares conocen de actos constitutivos de violaciones a Derechos Humanos en contra de civiles ejercen jurisdicción no solamente respecto del imputado, el cual necesariamente debe ser una persona con estatus de militar en situación de actividad, sino también sobre la víctima civil, quien tiene derecho a participar en el proceso penal no sólo para efectos de la respectiva reparación del daño sino también para hacer efectivos sus derechos a la verdad y a la justicia (supra párr. 247). En tal sentido, las víctimas de violaciones a Derechos Humanos y sus familiares tienen derecho a que tales violaciones sean conocidas y resueltas por un tribunal competente, de conformidad con el debido proceso y el acceso a la justicia. La importancia del sujeto pasivo trasciende la esfera del ámbito militar, ya que se encuentran involucrados bienes jurídicos propios del régimen ordinario.”

En esta ocasión la SCJN tiene la oportunidad de verificar si el artículo 13 en consonancia con el 16, último párrafo, 49, 129 y 132 de la Constitución Federal ameritan una nueva interpretación en la que se concluya que el fuero militar cobrará vigencia en tiempo de guerra y que en tiempo de paz las controversias que se susciten en ese ámbito se resolverán en el fuero civil.

¹⁹ Cfr. Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú, supra nota 54, párr. 128; Caso Palamara Iribarne Vs. Chile, supra nota 274, párr. 143, y Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala, supra nota 24, párr. 118.

²⁰ Cfr. Caso Ivcher Bronstein.Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 112; Caso 19 Comerciantes, supra nota 274, párr. 167, y Caso Escué Zapata Vs. Colombia, supra nota 56, párr. 101.

La sociedad demanda una jurisdicción civil única, en la que en condiciones de igualdad se juzguen a servidores públicos y ciudadanos, con pleno respeto de su garantía de audiencia y del debido proceso, sin prerrogativas o beneficios. Es aquí donde esa SCJN debe emitir un pronunciamiento que fortalezca el sistema de justicia y que no permita continuar con excepciones injustificadas, que ya no encuentran sustento jurídico ni fáctico en el ordenamiento jurídico.

Con independencia de lo anterior, la administración de justicia militar es una realidad y, por ello, debemos preguntarnos ¿cómo opera la administración de justicia militar en los términos del CJM y del CMPP?, ¿cuáles son los órganos encargados del fuero de guerra?, ¿es una justicia imparcial la que imparten los tribunales castrenses?

En el apartado anterior señalamos que el Poder Ejecutivo es el Comandante Supremo de la Fuerza Armada Permanente (ejército, fuerza aérea y armada) y para cumplir con el mandato constitucional de resguardar la seguridad de la Nación, se auxiliará de las dependencias de la Administración Pública Centralizada, es decir, de las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional.

En este sentido, corresponde a ambas Secretarías, administrar e intervenir en la justicia militar (Artículos 29, fracción X, y 30, fracción XIII, de la LOAPF).

El Secretario de la Defensa Nacional, es decir, el Alto Mando, para cumplir con la función de administrar la justicia militar, contará con los órganos del Fuero de Guerra, los que conocerán de los delitos y las faltas contra la disciplina militar como lo establece el artículo 13 de la Constitución Federal, en los términos que establece el CJM. (Artículos 21, 26 y 27 de la LOEFAM).

Los órganos del Fuero de Guerra son el Supremo Tribunal Militar; la Procuraduría General de Justicia Militar; y el Cuerpo de Defensores de Oficio. El Mando Supremo, es decir, el Presidente de la República nombrará al Fiscal General de Justicia Militar y al Presidente así como a los Magistrados del Supremo Tribunal Militar. (Artículos 14, fracción II, y 28, de la LOEFAM).

Los Servicios son componentes del Ejército y Fuerza Aérea, que tienen como misión principal, satisfacer necesidades de vida y operación, por medio del apoyo administrativo y logístico formando unidades organizadas, equipadas y adiestradas para el desarrollo de esas actividades. Uno de los servicios es el de justicia, el cual tendrá a su cargo la procuración y la administración de la justicia por los delitos del fuero de guerra y vigilar el cumplimiento de las penas impuestas por las Dependencias encargadas de administrar la justicia; el asesoramiento a la Secretaría de la Defensa Nacional en asuntos técnico jurídicos. (Artículos 67, 68 y 92 de la LOEFAM).

La Armada de México, por conducto de la Secretaría de Marina, intervendrá en la administración de la justicia militar y participará en los órganos del Fuero de Guerra. El servicio de justicia en la Armada de México se denomina de Justicia Naval.(Artículos 30, fracción XIII, de la LOAPF y 2, fracción XV, y 46, fracción VII, de la LOAM).

Como se puede advertir, la justicia militar se ubica totalmente en sede administrativa, y está subordinada al Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. En los apartados siguientes explicaremos con mayor detalle la distribución de competencias a los diversos órganos que conforman la administración de justicia militar.

c) Fuero de guerra y criterios jurisprudenciales.

Los criterios establecidos por la CoIDH, se derivan de cuatro casos que han culminado en sentencias en contra del Estado mexicano, en las cuales se han determinado violaciones a Derechos Humanos en contra de civiles, tales como desaparición forzada, tortura y violación sexual, por parte de elementos de las fuerzas armadas. Los casos son: Radilla Pacheco; Fernández Ortega, Rosendo Cantú y Cabrera García y Montiel Flores, mejor conocidos como “Campesinos ecologistas”.

El 23 de noviembre de 2009, la CoIDH dictó sentencia en el caso de la desaparición forzada del líder social Rosendo Radilla Pacheco y con ello se dio un cambio de paradigma en la justicia militar. A partir de entonces, el Estado mexicano ha sido sentenciado por la CoIDH en cuatro ocasiones por asuntos vinculados con los delitos de desaparición forzada de personas, violación y tortura, cometidos por militares, los que abordaremos a continuación.

La CoIDH determinó: *“que el artículo 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar es una disposición amplia e imprecisa que impide la determinación de la estricta conexión del delito del fuero ordinario con el servicio castrense objetivamente valorado”* y, por lo tanto, concluyó que contravenía la obligación del Estado de adecuar su normatividad interna a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conforme al artículo 2° de dicho tratado ratificado por el Estado mexicano.

Por su parte, el numeral 337 que resuelve lo solicitado por los representantes de las víctimas, en lo relativo a reformas a disposiciones legales, la CoIDH resolvió que: *“Los representantes solicitaron a este Tribunal que ordene al Estado realizar una reforma al artículo 13 constitucional, que regula el fuero de guerra, en virtud de que, “aunque en principio el artículo pareciera no generar problema alguno, las interpretaciones que de éste se han hecho[...] llevan a la necesidad de solicitar su reforma para alcanzar la precisión necesaria que impida que elementos del Ejército mexicano sean juzgados por tribunales militares cuando han cometido violaciones a los Derechos Humanos”*.²¹

Sobre el particular y en este contexto, la CoIDH consideró determinar la convencionalidad del artículo 13 de la Constitución Federal, bajo la consideración siguiente:

“Para este Tribunal, no sólo la supresión o expedición de las normas en el derecho interno garantizan los derechos contenidos en la Convención Americana, de conformidad a la obligación comprendida en el artículo 2 de dicho instrumento. También se requiere el

²¹ Ibídem

desarrollo de prácticas estatales conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma. En consecuencia, la existencia de una norma no garantiza por sí misma que su aplicación sea adecuada. Es necesario que la aplicación de las normas o su interpretación, en tanto prácticas jurisdiccionales y manifestación del orden público estatal, se encuentren ajustadas al mismo fin que persigue el artículo 2 de la Convención²². En términos prácticos, la interpretación del artículo 13 de la Constitución Política mexicana debe ser coherente con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia, contenidos en el artículo 8.1 de la Convención Americana y las normas pertinentes de la Constitución mexicana.”

...

“Bajo ese entendido, este Tribunal considera que no es necesario ordenar la modificación del contenido normativo que regula el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”²³

En este sentido, la convencionalidad del artículo 13 constitucional es relativa, ya que debe interpretarse en consonancia con el resto del ordenamiento militar y la disposición que vulnera la Convención Americana de Derechos Humanos, señaló la CoIDH, es el artículo 57 del CJM relativo a su facultad competencial extendida o atrayente para conocer delitos del fuero común o federal diversos de los militares.

Esta sentencia marcó un hito para el Estado Mexicano, toda vez que la CoIDH de forma contundente delimitó su posición sobre el fuero militar, misma que sentó las bases para modificar de forma progresiva el orden jurídico nacional al cambiar los paradigmas constitucionales con una visión de Derechos Humanos, enfocándose a la protección más amplia de las víctimas civiles al pretender establecer reglas claras, precisas y avaladas por la jurisprudencia interamericana en relación a la facultad atrayente o expansiva.

²² Cfr. *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*, supra nota 54, párr. 207; *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 83, y *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*, supra nota 19, párr. 118.

²³ Ídem

También resulta relevante, porque en esa ocasión la CoIDH tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre las reservas formuladas por el Estado Mexicano a las convenciones de Derechos Humanos.

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la Ciudad de Belém, Brasil el 9 de junio de 1994, formuló una reserva expresa al Artículo IX, el cual dispone que:

“ARTICULO IX

Los presuntos responsables de los hechos constitutivos del delito de desaparición forzada de personas sólo podrán ser juzgados por las jurisdicciones de derecho común competentes en cada Estado, con exclusión de toda jurisdicción especial, en particular la militar.

Los hechos constitutivos de la desaparición forzada no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares.

No se admitirán privilegios, inmunidades, ni dispensas especiales en tales procesos, sin perjuicio de las disposiciones que figuran en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.”

En el texto de la reserva el Estado Mexicano señaló “...la Constitución Política reconoce el fuero de guerra, cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio. El fuero de guerra no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención, toda vez que conforme al artículo 14 de la Constitución mexicana nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”

En un hecho verdaderamente inédito, en la sentencia dictada en el caso Radilla Pacheco, la CoIDH declaró la nulidad de la reserva mencionada, en los términos siguientes:

“311. Tal como ha sido formulada, la reserva al artículo IX de la CIDFP implica el desconocimiento del derecho humano al juez natural en la debida investigación y eventual sanción de los responsables de la comisión de desaparición forzada de personas. La necesidad de asegurar que este tipo de casos sean investigados ante las instancias competentes de conformidad con las obligaciones internacionales, trasciende los intereses de los Estados. La erradicación de la impunidad de las violaciones graves de Derechos Humanos²⁴, como la ocurrida en el presente caso, cuenta con una garantía colectiva, reflejada en el claro y creciente interés de toda la sociedad y de todo Estado democrático de Derecho en fortalecer los mecanismos internacionales de protección en esta materia. La Corte estima que el derecho al juez natural, reconocido en el artículo IX de esta Convención, es indispensable para la consecución de los fines propuestos en la misma.”

“312. Teniendo en cuenta todo lo anterior, este Tribunal considera que la reserva formulada por México no satisface el primer requisito establecido en el artículo XIX de la CIDFP, por lo que, en consecuencia, debe ser considerada inválida. En este sentido, resulta evidente que la aplicación de la jurisdicción militar en el presente caso, por la cual el Estado extendió la competencia del fuero castrense a hechos que no tienen estricta conexión con la disciplina militar o con bienes jurídicos propios del ámbito castrense, es contraria a la

²⁴ Cfr. Resolución sobre las personas desaparecidas y la asistencia a sus familiares, AG/RES. 2513 (XXXIX-O/09), aprobada por la Asamblea General de la OEA el 4 de junio de 2009, puntos Resolutivos cuarto y sexto, en http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2513-2009.doc; Resolución sobre las personas desaparecidas y la asistencia a sus familiares, AG/RES. 2231 (XXXVI-O/06), aprobada por la Asamblea General de la OEA el 6 de junio de 2006, puntos Resolutivos tercero y séptimo, en <http://www.civil-society.oas.org/General%20Assembly%20Resolutions/Sto%20Domingo/Esp/AG%20RES%202231%20spanish.doc>; Resolución sobre el derecho a la verdad, 2005/66, aprobada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 20 de abril de 2005, puntos Resolutivos segundo a cuarto, en http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-66.doc; Resolución sobre la cuestión de las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 59/200, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 23 de marzo de 2005, punto Resolutivo 4, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3758.pdf>; Resolución sobre desapariciones Forzadas o Involuntarias, 2004/40, aprobada por la Comisión de Derechos Humanos el 19 de abril de 2004, puntos Resolutivos 7.b, 7.c y 7.d, en http://www2.ohchr.org/spanish/issues/disappear/docs/E-CN_4-RES-2004-40.doc; Resolución sobre la cuestión de las desapariciones forzadas o involuntarias, 2003/38, aprobada por la Comisión de Derechos Humanos el 23 de abril de 2003, puntos Resolutivos 5.c, 5.d y 5.d, en http://www2.ohchr.org/spanish/issues/disappear/docs/E-CN_4-RES-2003-38.doc.

disposición contenida en el artículo IX del tratado de referencia, a la cual México está claramente obligado.”

Resulta interesante lo anterior, porque la desaparición forzada de personas cometida por militares en agravio de **militares**, tendría que ser investigada y juzgada por las autoridades civiles, en contravención de lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Federal.

Los subsecuentes pronunciamientos de la CoIDH fortalecieron su criterio jurisprudencial con relación al Fuero de Guerra, específicamente el contenido artículo 57 del CJM al reiterar su inconventionalidad y la obligación del Estado Mexicano de modificar su normatividad interna en esta materia.

A manera de corolario del presente apartado, es preciso señalar que la CoIDH ha definido su postura sobre el Fuero de Guerra al que nos hemos referido, al haber condenado al Estado Mexicano por la violación de Derechos Humanos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos por parte de las fuerzas armadas del país, además de que su carácter vinculante, obligó a México a reformar su marco normativo interno para armonizar los principios internacionales sobre la materia.

RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES ACERCA DEL FUERO MILITAR Y LA JUSTICIA MILITAR.

En 2009 México fue examinado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con sede en Ginebra, en el marco de la cuarta sesión del Examen Periódico Universal (EPU), ahí, la comunidad internacional recomendó al Estado Mexicano “asegurar la primacía de la jurisdicción civil sobre el sistema de justicia militar en todo el país” y “conceder jurisdicción a las autoridades civiles para conocer de las violaciones de Derechos Humanos cometidas por integrantes de las fuerzas armadas en labores de seguridad”.²⁵

La incompatibilidad del fuero militar en México con las normas del derecho internacional de los Derechos Humanos fue advertida desde la década de los noventa por el Relator contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas, quien, tras una visita a nuestro país, expresó su preocupación por el hecho de que el personal militar parece gozar de inmunidad frente a la justicia civil y posteriormente, en el informe del año 2014, se recomendó al Estado mexicano, entre otros aspectos: “Reformar el Código de Justicia Militar para asegurar que los casos de violaciones a los Derechos Humanos presuntamente cometidos por un militar contra otro militar también sean de competencia de las autoridades civiles.”²⁶

La sociedad civil organizada reiteró la preocupación e hicieron múltiples llamados al Estado Mexicano para reformar su legislación con el objeto de restringir el fuero militar. Por ejemplo, organizaciones internacionales como *Human Rights Watch* y *Amnistía Internacional* han sido constantes en emitir informes señalando el uso indebido del fuero militar para investigar violaciones a Derechos Humanos.

²⁵ Centro de Noticias de la ONU.

²⁶ Consejo de Derechos Humanos 28.º período de sesiones Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. A/HRC/28/68/Add.3. 29 de diciembre de 2014

Organizaciones nacionales e internacionales de Derechos Humanos se manifestaron en contra de la iniciativa de reforma al CJM enviada por el presidente Felipe Calderón porque, a su juicio, no cumplía con los estándares internacionales ni con las sentencias dictadas por la CoIDH, para acotar el fuero militar. Consideraron en un comunicado que la iniciativa de Felipe Calderón *“mantiene sin alteración las condiciones que favorecen la impunidad en los abusos cometidos por personal castrense contra la población civiles”*.²⁷

Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas emitió un comunicado 13 de Junio de 2014 que entre otros aspectos, precisó lo siguiente: *“La reforma al Código de Justicia Militar, publicada el día de hoy en el Diario Oficial de la Federación, acota el alcance de la jurisdicción castrense y establece que los delitos y las violaciones a Derechos Humanos cometidos por personal militar en contra de personas civiles son ahora competencia de la jurisdicción civil”*²⁸.

Como se señaló anteriormente, en el mes de junio de 2014, las autoridades mexicanas limitaron los alcances del fuero militar, para que elementos de las fuerzas armadas que violen Derechos Humanos de civiles sean juzgados en tribunales civiles. Al respecto la CoIDH concluyó que dicha reforma legal es insuficiente, ya que no aplica para los casos en que la víctima sea otro integrante de las Fuerzas Armadas.

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), señaló que el artículo 57 del Código de Justicia Militar, *“continúa contemplando una redacción que no se adecua a los referidos estándares (internacionales), porque permite que dicho fuero mantenga competencia para la investigación y juzgamiento de violaciones a Derechos Humanos, cuando el imputado es un militar y la víctima también es militar”*.

²⁷ Revista Proceso. Insuficiente, iniciativa de Calderón sobre el fuero militar: ONG'S. Véase en: <http://www.proceso.com.mx/100301/insuficiente-iniciativa-de-calderon-sobre-el-fuero-militar-ongs>

²⁸ ONU-DH: acotado el fuero militar, es hora que la jurisdicción civil ponga fin a la impunidad. Boletín ONU. Comunicado No. 14/104. 13 de junio 2014

A pesar de que la CoIDH reconoció que la reforma al CJM de 2014 “constituye una importante armonización del derecho interno con los estándares convencionales e internacionales”, también subrayó que esto no representa un “cumplimiento total” a la sentencia emitida en contra del Estado mexicano en 2010.²⁹

CRITERIOS DE LA SCJN.

La SCJN se ha pronunciado en diversas ocasiones a través de sentencias que han ido marcando su posición y evolución sobre el fuero de guerra. Ha señalado que para que proceda el fuero de guerra deben darse las siguientes condiciones:

- El fuero personal, es decir, que sean militares los sujetos de responsabilidad.
- Que su conducta esté ligada al deterioro de la disciplina militar o el decoro de la institución armada, por lo que si el delito imputado es civil, aunque sea un militar el que lo cometió, debe ser juzgado por los tribunales ordinarios³⁰.

En este contexto, se volvió urgente que la SCJN esclareciera los alcances del artículo 13 de la Carta Magna, sobre todo considerando que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad había sido declarada constitucional por el propio Tribunal, al dirimir la Acción de Inconstitucionalidad 1/96.

La SCJN encontró obligaciones concretas derivadas de la sentencia dictada por la CoIDH en el caso Radilla Pacheco. Lo resuelto en el Expediente Varios 912/2010 equivale a un cambio de paradigma respecto a la interpretación de la facultad atrayente o extensiva, debido a que la resolución establece las obligaciones del Poder Judicial de la Federación e incluso las autoridades

²⁹ <http://www.animalpolitico.com/2015/05/reforma-al-fuero-militar-en-mexico-no-cumple-la-norma-internacional-corte-interamericana-de-dh/>

³⁰ González Oropeza, Manuel. El Fuero Militar en México: La Injusticia en las Fuerzas Armadas. Véase en: biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2264/11.pdf

jurisdiccionales en otras competencias en los casos en que vulneren Derechos Humanos.

Del contenido del Expediente Varios 912/2010³¹ se desprende lo siguiente:

“La Corte Interamericana de Derechos Humanos no establece la necesidad de modificación del contenido normativo que regula el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero en términos prácticos, su interpretación debe ser coherente con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia, contenidos en la propia Constitución y el artículo 8.1 de la citada Convención Americana³².”

La conclusión a la que arribó la sentencia cuyo cumplimiento se examina, fue en el sentido de que frente a situaciones que vulneren Derechos Humanos de civiles, bajo ninguna circunstancia puede operar la jurisdicción militar, porque cuando los tribunales militares conocen de actos constitutivos de violaciones a Derechos Humanos en contra de civiles, ejercen jurisdicción no solamente respecto del imputado, el cual necesariamente debe ser una persona con estatus de militar en situación de actividad, sino también sobre la víctima civil, quien tiene derecho a participar en el proceso penal no sólo para efectos de la respectiva reparación del daño, sino también para hacer efectivos sus derechos a la verdad y a la justicia.

A lo anterior el mismo Tribunal Internacional añadió que las víctimas de violaciones a Derechos Humanos y sus familiares tienen derecho a que tales violaciones sean conocidas y resueltas por un tribunal civil competente, de conformidad con el debido proceso y el acceso a la justicia. La importancia del sujeto pasivo trasciende la esfera del ámbito militar, ya que se encuentran involucrados bienes jurídicos propios del régimen ordinario.

*De este modo, en estricto acatamiento a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, **para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la***

³¹ Seguimiento de Asuntos Resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Expediente Varios 912/2010. “Caso Rosendo Radilla Pacheco”. Véase en: <http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=121589&SeguimientoID=225>

³² Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. [...].

interpretación que corresponde al artículo 13 de la Constitución Federal en concordancia con el artículo 2º de la Convención Americana, deberá ser coherente con los principios constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia contenidos en ella, y de conformidad con el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual, entre otras prerrogativas, prevé el derecho a comparecer ante un juez competente.

Por tanto el artículo 57, fracción II, del Código de Justicia Militar, es incompatible con lo dispuesto en el mismo artículo 13 conforme a esta interpretación a la luz de los artículo 2º y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ello es así porque al establecer cuáles son los delitos contra la disciplina militar no garantiza a los civiles o sus familiares que sean víctimas de violaciones a los Derechos Humanos tengan la posibilidad de someterse a la jurisdicción de un juez o tribunal ordinario.

Consecuentemente, como el párrafo segundo del artículo 1º de la Constitución Federal dispone que las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de acuerdo con lo que ella establece y de conformidad con los tratados internacionales de la materia y favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, deberá considerarse que el fuero militar no podrá operar bajo ninguna circunstancia frente a situaciones que vulneren Derechos Humanos de civiles.

Esta interpretación debe observarse en todos los casos futuros que sean del conocimiento de este Tribunal, funcionando en Pleno o en Salas e independientemente de la vía por la cual el asunto llegue a ser del conocimiento de estos órganos. Esto es, por las vías ordinarias para la resolución de asuntos, sean estos de competencia originaria del tribunal o sea necesaria su atracción, para lo cual debe considerarse este tema como de importancia y trascendencia para el ejercicio de las competencias correspondientes.”

Como podemos observar la postura de la SCJN, atiende al principio de progresividad en materia de Derechos Humanos y ha establecido restricciones importantes en la interpretación del artículo 13 de la Constitución Federal, para fijar los límites del fuero militar y declarar la inconstitucionalidad del artículo 57 fracción II, del CJM en los casos en que estén involucrados civiles.

d) Reformas al CJM y expedición del nuevo CMPP como marco jurídico del sistema de justicia militar.

El Estado Mexicano, ha reformado y modificado el CJM en diversas ocasiones, siendo las más relevantes las reformas de 2014 y 2016, toda vez que a través de ellas ha pretendido armonizar y fijar los límites exactos de la competencia de los tribunales militares, atendiendo a los estándares internacionales y el Pacto de San José, en cumplimiento a las sentencias emitidas por la CoIDH, en los casos de: “Rosendo Radilla Pacheco”; “Inés Fernández Ortega”; “Valentina Rosendo Cantú”; “Los Ecologistas: Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores”.

El 16 de mayo de 2016, se publicó el “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y se expide el Código Militar de Procedimientos Penales.”

En la exposición de motivos³³ se establece que la jurisdicción castrense tiene una naturaleza jurídica autónoma, con carácter marcadamente técnico, permanente y especializado que erigida por vía constitucional cuenta con potestad y plenitud de jurisdicción propia para administrar justicia a elementos militares que con su actuar agraven el elemento cohesionador de las Fuerzas Armadas: la disciplina castrense. La reforma que se plantea, señalan sus autores, permite redefinir y actualizar al Fuero de Guerra, como parte de la transformación que vive el Sistema de Justicia Penal en México.

De inicio la competencia jurisdiccional militar comprende a los siguientes órganos:

- Juez de Control Militar, con competencia para ejercer las atribuciones que el CMPP le reconoce desde el inicio de la etapa de investigación hasta el dictado del auto de apertura a juicio;

³³ Exposición de Motivos. Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del código de justicia militar, a cargo del diputado Virgilio Daniel Méndez Bazán, del grupo parlamentario del PRI Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión el 18 de febrero de 2016

- Tribunal Militar de Juicio Oral, que preside la audiencia de juicio y dictará la sentencia, y
- Tribunal Superior Militar, que conocerá de los medios de impugnación y demás asuntos que prevé el CMPP. (132 del CMPP).

De acuerdo al texto reformado del artículo 1 del CJM, la estructura de la Administración de Justicia Militar corresponde a:

- El Supremo Tribunal Militar;
- Los Tribunales Militares de Juicio Oral;
- Los Jueces Militares de Control,
- Los Jueces de Ejecución de Sentencia.

Son auxiliares de la administración de justicia:

- Los Jueces de Control del orden común o federal;
- La policía ministerial militar, policía militar y la policía civil;
- La Coordinación de Servicios Periciales y Ciencias Forenses;
- El jefe del archivo judicial y biblioteca;
- Los demás a quienes las leyes les atribuyan ese carácter.

Según el artículo 3º del CJM, el Tribunal Superior Militar se compondrá por un presidente, General de División procedente de arma (militar de carrera) Diplomado de Estado Mayor y cuatro magistrados, generales de Brigada del servicio de Justicia Militar (pueden ser civiles profesionistas contratados para ello)

Los requisitos que se establecen para ser magistrado son:

I.- Ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

II.- Ser mayor de treinta años;

III.- Ser abogado con título oficial expedido por autoridad legalmente facultada para ello;

IV.- Acreditar, cuando menos, diez años de práctica profesional en el servicio de Justicia Militar o Naval, y

V.- Ser de notoria honorabilidad.

Asimismo, se señala que el Tribunal Superior Militar tendrá un secretario de acuerdos, Coronel o Teniente Coronel del Servicio de Justicia Militar y los subalternos que las necesidades del servicio requieran.

Para ser secretario de acuerdos del Tribunal Superior Militar se requiere: ser mayor de veinticinco años, tener por lo menos siete años de práctica profesional en el servicio de justicia militar, y cubrir los requisitos que las fracciones I, III y V del artículo 4 mencionan.

Por su parte, el artículo 7° señala que la Secretaría de la Defensa Nacional nombrará al presidente y magistrados del Supremo Tribunal Militar, por acuerdo del Presidente de la República; los secretarios y personal subalterno del mismo, serán nombrados por la propia Secretaría. La protesta se otorgará por el presidente y los magistrados, ante la referida Secretaría de la Defensa Nacional y por los secretarios y personal subalterno, ante el citado Supremo Tribunal.

El Tribunal Superior Militar funcionará en pleno y en salas unitarias. En pleno bastará la presencia de tres de sus miembros para que pueda constituirse. En el caso de que accidentalmente faltaren más de dos magistrados, se integrará con uno de los jueces que conformen el Tribunal de Juicio Oral, que no haya conocido el asunto en alguna etapa anterior del proceso, designado por el Presidente del Tribunal Superior Militar.

Una de las novedades de la Reforma de 16 de mayo de 2016, es la creación de los Tribunales Militares de Juicio Oral, el cual se constituirá cuando menos en cada una de las plazas en que se encuentre establecida una prisión militar, con la jurisdicción que determine la Secretaría de la Defensa Nacional, se integrará de la forma siguiente: I.- Dos jueces pertenecientes al Servicio de Justicia Militar o Naval licenciados en derecho, fungiendo como presidente el de mayor jerarquía y en caso de igualdad, el de mayor antigüedad. II.- Uno de Arma del Ejército o Fuerza Aérea o su equivalente en la Armada de México. III.- Los secretarios que las necesidades del servicio requieran. IV.- Un administrador de la sala de Audiencias. V.- El personal subalterno que las necesidades del servicio requieran.

En los lugares en que existan dos o más órganos de administración de la Justicia Militar que compartan una única Sala, se podrá designar un administrador común de Sala de audiencias y un administrador auxiliar.

Para ser Juez del Tribunal Militar de Juicio Oral, será indispensable reunir los requisitos siguientes:

I.- Para los jueces del Servicio de Justicia Militar o Naval: a) Ostentar la jerarquía de General Brigadier o Coronel o su equivalente en la Armada de México; b) Contar con siete años de experiencia profesional en el Servicio de Justicia Militar o Naval; c) Ser abogado con título oficial expedido por autoridad, legalmente facultada para ello, y d) Ser de notoria moralidad.

II.- Tratándose del Juez Militar de Arma del Ejército, Fuerza Aérea o su equivalente en la Armada de México: a) Ostentar la jerarquía de General Brigadier o Coronel o su equivalente en la Armada de México; b) Contar con siete años de experiencia en el ejercicio del mando en Unidades de la Fuerza Armada a que pertenezca; c) Ser de notoria moralidad, y d) Aprobar el curso de capacitación en la función jurisdiccional que disponga la Secretaría de la Defensa Nacional.

Los jueces y el personal subalterno de los juzgados serán designados por la Secretaría de la Defensa Nacional. Los jueces otorgarán la protesta de ley, ante el Tribunal Superior Militar y los demás empleados, ante el juez respectivo.

Habrá el número de Juzgados Militares de Control que sean necesarios para la administración de la Justicia, con la Jurisdicción que determine la Secretaría de la Defensa Nacional y se integrarán con: I. Un Juez; II. Los secretarios que las necesidades del servicio requieran; III. Un Administrador de la Sala de Audiencias; IV. Un responsable del audio y video de la Sala de Audiencias, y V. El personal administrativo de apoyo que sea necesario.

Para ser Juez Militar de Control será indispensable reunir los requisitos siguientes: I.- Ostentar la jerarquía de Coronel o Teniente Coronel del servicio de Justicia Militar o sus equivalentes en la Armada de México. II.- Contar con siete años de experiencia profesional en el Servicio de Justicia Militar o Naval. III.- Reunir además los requisitos previstos en las fracciones III y V del artículo 4 del CJM.

Para ser Secretario se requiere: I. Ostentar la jerarquía de Mayor o Capitán del servicio de Justicia Militar o sus equivalentes en la Armada de México. II. Contar con cinco años de experiencia profesional en el Servicio de Justicia Militar o Naval. III. Reunir además los requisitos previstos en las fracciones III y V del artículo 4 de este Código.

Habrá un Juzgado Militar de Ejecución de Sentencias, cuando menos, en cada una de las plazas en que se encuentre establecida una prisión militar, debiendo la Secretaría acordar la creación de los demás que sean necesarios para la administración de la justicia, a propuesta del Tribunal, con la jurisdicción que éste determine y se integrarán con: I. Un Juez Militar de Ejecución de Sentencias; II. Los secretarios que las necesidades del servicio requieran; III. Un encargado de la Sala de Audiencias; IV. Un responsable del audio y video de la Sala de Audiencias, y V. El personal subalterno que las necesidades del servicio requieran. Artículo adicionado

Para ser Juez Militar de Ejecución de Sentencias, será indispensable reunir los requisitos siguientes: I. Ostentar la jerarquía de Coronel o Teniente Coronel del servicio de Justicia Militar o sus equivalentes en la Armada de México. II. Contar con siete años de experiencia profesional en el Servicio de Justicia Militar o Naval. III. Reunir además los requisitos previstos en las fracciones III y V del artículo 4 de este Código

Por su parte, el CMPP, en su capítulo “VII JUECES Y MAGISTRADOS”, establece la competencia jurisdiccional militar que comprende a los siguientes órganos: I. Juez de control, con competencia para ejercer las atribuciones que el CMPP le reconoce desde el inicio de la etapa de investigación hasta el dictado del auto de apertura a juicio; II. Tribunal Militar de Juicio Oral, que preside la audiencia de juicio y dictará la sentencia; III. , que conocerá de los medios de impugnación y demás asuntos que prevé el CMPP.

De lo antes expuesto, es destacable señalar que la Secretaría de la Defensa Nacional nombrará al presidente y magistrados del Supremo Tribunal Militar, por acuerdo del Presidente de la República; los secretarios y personal subalterno del mismo, serán nombrados por la propia Secretaría, es decir, el Ejecutivo de la Unión seguirá siendo el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y el facultado para nombrar al Secretario de la Defensa Nacional en los términos previstos por los artículos 89 y 90 de la Constitución Federal, del que depende la administración de justicia militar. Asimismo, es importante precisar que hay personal en la administración de justicia que no cuenta con título de licenciado en derecho.

Por lo que hace al Ministerio Público Militar es el único facultado para ejercitar la acción penal, y no podrá retirarla o desistirse de ella, sino cuando lo estime procedente o por orden firmada por el Secretario de Guerra y Marina o por quien en su ausencia lo substituya; orden que podrá darse cuando así lo demande el interés social, oyendo, previamente, el parecer del Procurador General de Justicia Militar. (36 del CJM).

Compete al Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación, resolver sobre el ejercicio de la acción penal en la forma establecida por la ley y, en su caso, ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión.(124 del CMPP).

El Ministerio Público se compondrá:

- Del Fiscal General de Justicia Militar, General de Brigada del servicio de Justicia Militar, jefe de la Institución del Ministerio Público Militar; responsable de la investigación y persecución de los hechos probablemente constitutivos de delito competencia de los Tribunales Militares, en términos de lo previsto en los artículos 13 y 21 de la Constitución y demás disposiciones legales.
- De los Fiscales: General Adjunto, Militar de Investigación del Delito y Control de Procesos, Militar Auxiliar del Fiscal General, Militar de Asuntos Constitucionales y Legales, y Militar de Responsabilidades y Visitaduría.
- De los Agentes del Ministerio Público Militar necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (39 del CJM).

Los requisitos para ocupar los cargos mencionados son:

- Para ser Fiscal General de Justicia Militar, se requieren las mismas condiciones que para ser magistrado (*ser general de Brigada del servicio de Justicia Militar; mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; mayor de treinta años; abogado con título oficial expedido por autoridad legalmente facultada para ello; acreditar, cuando menos, diez años de práctica profesional en el servicio de Justicia Militar o Naval, y ser de notoria honorabilidad*)y su designación y protesta de

ley, se hará de la manera indicada para aquellos funcionarios (requisito tener título de licenciado en derecho).

- Para ser Fiscal Militar, deben llenarse los mismos requisitos que para ser Juez de Tribunal Militar de Juicio Oral (*ostentar la jerarquía de General Brigadier o Coronel o su equivalente en la Armada de México; contar con siete años de experiencia profesional en el Servicio de Justicia Militar o Naval; ser abogado con título oficial expedido por autoridad, legalmente facultada para ello, y ser de notoria moralidad*) su nombramiento será hecho por la Secretaría de la Defensa Nacional y otorgarán la protesta de ley ante el Fiscal General de Justicia Militar.
- Los Agentes del Ministerio Público Militar serán nombrados por el Fiscal General de Justicia Militar y rendirán su protesta ante el propio funcionario. (41, 42 y 43 del CJM).

En el ejercicio de la investigación de los delitos que sean competencia de la jurisdicción militar, la Policía Ministerial Militar actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público; se compondrá de un cuerpo permanente; y de los militares que en virtud de su cargo o comisión, desempeñen accidentalmente las funciones de Policía Ministerial Militar.

La Policía Ministerial Militar permanente se compondrá del personal que designe la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina y dependerá directa e inmediatamente del Fiscal General de Justicia Militar. (47 y 48 del CJM).

De lo que hemos expuesto en los apartados precedentes, podemos concluir que:

1. El Presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, tiene a su cargo la seguridad interior y exterior de la Nación y para ello dispone de la fuerza armada permanente.

2. Nombra con aprobación del Senado, a los Secretarios de la Defensa, Marina, al Fiscal General de Justicia Militar y a los Magistrados del Tribunal Supremo Militar.
3. Las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional son dependencias de la administración pública federal centralizada, subordinadas al Poder Ejecutivo.
4. El fuero de guerra subsiste para los delitos cometidos en perjuicio de la disciplina militar. Las razones que motivaron al Constituyente de 1917 fueron: la necesidad social, ya que el fuero de guerra se constituye en una garantía para la misma sociedad; la naturaleza de las Fuerzas Armadas constituidas para mantener las instituciones; el fuero de guerra impedirá su desmoralización y mantendrá su disciplina como su principal fuerza; el ejército es el sostén de la nación; la disciplina militar impone la necesidad de castigos severos rápidos que produzcan una fuerte impresión colectiva, lo que no se obtiene en los tribunales ordinarios.
5. La Constitución Federal reconoce como permanentes a las fuerzas armadas, no así, al fuero de guerra. Distingue entre tiempo de paz y tiempo de guerra y asigna a las fuerzas armadas funciones específicas para cada ocasión.
6. Los Tribunales y organismos internacionales han recomendado restringir al máximo o desaparecer la jurisdicción militar en tiempos de paz.
7. La procuración y administración de justicia militar corre a cargo de órganos inmersos en sede administrativa, ya que el Fiscal General y los Tribunales Militares forman parte de la administración pública centralizada, y no tienen ningún tipo de garantía institucional, es decir, autonomía e independencia en la investigación de los delitos o el dictado de sus fallos.

Hechas las consideraciones que anteceden, procedemos a exponer las razones y fundamentos que demuestran la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

PRIMERO. LA NORMA GENERAL IMPUGNADA VULNERA LOS ARTÍCULOS 16, PÁRRAFOS PRIMERO, UNDÉCIMO Y DÉCIMO CUARTO; 49 Y 102, APARTADOS A Y B, PÁRRAFO QUINTO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA QUE LA ORDEN DE CATEO ES LIBRADA POR UN JUEZ MILITAR DE CONTROL Y PRACTICADA POR UN MINISTERIO PÚBLICO MILITAR QUE PERTENECEN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, QUE CARECEN DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL.

El artículo 282 del CMPP es inconstitucional, ya que la procuración y administración de justicia militar corre a cargo de órganos creados y radicados por el legislador en sede administrativa, pues el Fiscal General, la policía ministerial y los Tribunales Militares forman parte indisoluble de la administración pública centralizada, y no tienen ningún tipo de garantía institucional, es decir, autonomía e independencia en la investigación de los delitos o en el dictado de sus fallos.

Los Jueces Militares de Control están facultados para resolver sobre las peticiones del Ministerio Público Militar para practicar técnicas de investigación que requieran de control judicial (71 Ter del CJM) y el Ministerio Público podrá solicitar las órdenes para efectuar un cateo, en los términos y condiciones que señala la ley. (83, fracción XXVIII, del CJM).

Todos los actos de investigación que impliquen afectación a derechos establecidos en la Constitución Federal requieren de autorización previa del Juez de Control, entre estos, las órdenes de cateo. (248, fracción II, del CMPP).

Cuando en la investigación el Ministerio Público estime necesaria la práctica de un cateo, en razón de que el lugar a inspeccionar es un domicilio o una propiedad privada, solicitará por cualquier medio la autorización judicial para practicar el acto de investigación correspondiente. (Como ya se indicó, corresponde al Juez de Control Militar autorizar dicha diligencia).

En la solicitud, que contará con un registro, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que han de aprehenderse y los objetos que se buscan, señalando los motivos e indicios que sustentan la necesidad de la orden, así como los servidores públicos que podrán practicar o intervenir en dicho acto de investigación. Si el lugar a inspeccionar es de acceso público y forma parte del domicilio particular, este último no será sujeto de cateo, a menos que así se haya ordenado. (278 del CMPP).

La resolución judicial (así lo expresa el CMPP a pesar de que el juez de control militar ejerce su jurisdicción desde el ámbito administrativo) que ordena el cateo deberá contener cuando menos:

- El nombre y cargo del Juez Militar de Control que lo autoriza y la identificación del expediente en el cual se ordena.
- La determinación concreta del lugar o los lugares que habrán de ser cateados y lo que se espera encontrar en estos.
- El motivo del cateo, debiéndose indicar o expresar los indicios de los que se desprenda la posibilidad de encontrar en el lugar la persona o personas que hayan de aprehenderse o los objetos que se buscan.
- El día y la hora en que deba practicarse el cateo o la determinación que de no ejecutarse dentro de los tres días siguientes a su autorización, quedará sin efecto cuando no se precise fecha exacta de realización.
- Los servidores públicos autorizados para practicar e intervenir en el cateo.
- La petición de orden de cateo deberá ser resuelta por el Juez Militar de Control de manera inmediata por cualquier medio que garantice su autenticidad, o en audiencia privada con la sola comparecencia del

Ministerio Público, en un plazo que no exceda de las seis horas siguientes a que se haya recibido.

- Si la resolución se emite o registra por medios diversos al escrito, los puntos resolutiveos de la orden de cateo deberán transcribirse y entregarse al Ministerio Público. (279 del CMPP).

En caso de que el Juez Militar de Control niegue la orden, el Ministerio Público podrá subsanar las deficiencias y solicitar nuevamente la orden o podrá apelar la decisión ante las salas unitarias del Tribunal Superior Militar. En este caso la apelación debe ser resuelta en un plazo no mayor de doce horas a partir de que se interponga. (280y 428, fracción IV, del CMPP y 67 Bis del CJM).

Aún antes de que el Juez Militar de Control competente dicte la orden de cateo, el Ministerio Público podrá disponer las medidas de vigilancia o cualquiera otra que no requiera control judicial, que estime conveniente para evitar la fuga del imputado o la sustracción, alteración, ocultamiento o destrucción de documentos o cosas que constituyen el objeto del cateo (281 del CMPP).

Cuando tenga que practicarse un cateo en buques, embarcaciones, aeronaves o cualquier medio de transporte extranjero en territorio mexicano se observarán además las disposiciones previstas en los Tratados, las leyes y reglamentos aplicables (283 del CMPP).

El cateo debe observar las formalidades siguientes:

- Será entregada una copia de los puntos resolutiveos de la orden de cateo a quien habite o esté en posesión del lugar donde se efectúe, o cuando esté ausente, a su encargado y, a falta de éste, a cualquier persona mayor de edad que se halle en el lugar.
- Cuando no se encuentre persona alguna, se fijará la copia de los puntos resolutiveos que autorizan el cateo a la entrada del inmueble, debiendo hacerse constar en el acta y se hará uso de la fuerza pública para ingresar.

- Al concluir el cateo se levantará acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado, o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique el cateo, pero la designación no podrá recaer sobre los elementos que pertenezcan a la autoridad que lo practicó, salvo que no hayan participado en el mismo. Cuando no se cumplan estos requisitos, los elementos encontrados en el cateo carecerán de todo valor probatorio, sin que sirva de excusa el consentimiento de los ocupantes del lugar.
- Al terminar el cateo se cuidará que los lugares queden cerrados, y de no ser posible inmediatamente, se asegurará que otras personas no ingresen en el lugar hasta lograr el cierre.
- Si para la práctica del cateo es necesaria la presencia de alguna persona diferente a los servidores públicos propuestos para ello, el Ministerio Público deberá incluir los datos de aquellos así como la motivación correspondiente en la solicitud del acto de investigación.
- En caso de autorizarse la presencia de particulares en el cateo, éstos deberán omitir cualquier intervención material en la misma y sólo podrán tener comunicación con el servidor público que dirija la práctica del cateo (284 del CMPP).

Si al practicarse un cateo resultare el descubrimiento de un delito distinto del que lo haya motivado, se formará un inventario de aquello que se recoja relacionado con el nuevo delito, observándose en este caso lo relativo a la cadena de custodia y se hará constar esta circunstancia en el registro para dar inicio a una nueva investigación (285 del CMPP).

Precisadas las reglas y formalidades que deben seguirse en la solicitud, orden y práctica de los cateos, conviene referir el contenido de la norma general impugnada:

“Artículo 282. Cateo en residencia u oficinas públicas

Para la práctica de un cateo en la residencia u oficina de cualquiera de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de los tres órdenes de gobierno o en su caso organismos constitucionales autónomos, la Policía o el Ministerio Público recabarán la autorización correspondiente en los términos previstos en este Código; salvo lo previsto en el artículo 280 de este Código.”

Para la práctica de cateos en las oficinas de los organismos constitucionales autónomos, el Ministerio Público Militar debe recibir autorización del Juez de Control Militar, en los términos y condiciones que hemos señalado anteriormente.

La inconstitucionalidad radica en que el legislador no consideró que los jueces de control solo pueden establecerse o crearse en sede del poder judicial y no en el ámbito de la administración pública federal centralizada como indebidamente se hizo en el CMPP.

El artículo 16 de la Constitución Federal, establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Sólo la autoridad judicial del Poder Judicial de la Federación, en términos de los artículos 14, 16, 21 y 49 de la Constitución Federal podrá expedir la orden de cateo, a solicitud del Ministerio Público, en la que se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la

autoridad que practique la diligencia. (16, párrafo décimo primero, de la Constitución Federal).

El precepto constitucional en análisis también es preciso en señalar que los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre Ministerio Público, jueces y demás autoridades competentes. (16, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Federal).

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente (16, párrafo último, de la Constitución Federal).

En este contexto, la norma impugnada es inconstitucional, en virtud de que la facultad otorgada Ministerio Público y a la Policía Militar, para que practiquen cateos al domicilio de un Organismo Constitucional Autónomo como el que represento, resulta inconstitucional dado que el cateo lo tiene que ordenar un Juez de Control Militar, que el legislador creó en sede administrativa, dado que se ubica en el ámbito de la administración pública federal centralizada, lo que resulta contrario al mandato constitucional que indica que solo los poderes judiciales tendrán este tipo de juzgadores.

La norma impugnada también resulta violatoria del artículo 49 de la Constitución Federal que establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo

lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Se sostiene lo anterior en virtud de que el legislador federal creó jueces de control militar en sede administrativa, depositando con ello la función judicial en el ámbito de la administración pública centralizada, pues como ya lo explicamos el sistema de justicia militar se ubica totalmente en el ámbito administrativo, subordinado por su propia y especial naturaleza al Poder Ejecutivo.

No pasamos por alto que el fuero de guerra es una jurisdicción especializada, declarada convencional por la CoIDH³⁴, pero ello no implica que el órgano emisor de la norma general tenga una libertad de configuración legislativa que le permita desconocer los principios que rigen la vida democrática y el estado de derecho en México, como la división de poderes y el de legalidad.

Las autoridades, incluyendo las legislativas, sólo están facultadas para hacer lo que la Norma Fundamental les permite y en el caso concreto, el Congreso de la Unión no puede crear Jueces de Control Militar en sede administrativa, sin que ello implique desconocer el mandato constitucional establecido en los artículos 16 y 49 de la Constitución Federal, ya que solo los poderes judiciales tendrán jueces de control y no podrán reunirse dos o más de los órganos en que se divide el poder para su ejercicio en una sola persona o corporación.

Lo mismo ocurre en el caso del Ministerio Público Militar, ya que el legislador dejó de tomar en consideración que la institución encargada de la procuración de justicia en México, ha tenido una evolución importante en busca de una autonomía institucional.

³⁴ Sentencia del caso Rosendo Radilla.

El artículo 102, apartado A, de la Constitución Federal establece que el Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como Órgano Público Autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Señala que corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

Si la institución del Ministerio Público recae en una Fiscalía General de la República, órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y el legislador insistió en establecer un Ministerio Público Militar que adolece de autonomía e independencia y, por el contrario, estableció una Fiscalía General claramente subordinada al Secretario de la Defensa Nacional y, en consecuencia, al Presidente de la República, es evidente que su existencia legal es inconstitucional.

Por estas razones es que el artículo 282 del CMPP impugnado es inconstitucional, ya que la facultad de ordenar y practicar cateos en las oficinas de los organismos públicos autónomos, como lo es la Defensoría a la que represento, recae en autoridades (jueces de control militar y ministerio público militar) cuya creación y existencia es contraria a los dispositivos constitucionales aquí enunciados.

La subordinación jerárquica que guardan respecto del Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas es evidente, ya que su nombramiento y ascensos corren a cargo de éste, la investidura los obliga a mantener vigente un deber de lealtad y, si bien es cierto, el artículo 52 del CMPP reconoce independencia judicial a los órganos del fuero de guerra, no dejan de pertenecer a la administración pública centralizada en los extremos que aquí hemos estudiado.

El artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal establece 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, 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.

Señala el precepto constitucional referido, que las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los Derechos Humanos.

Por tanto, si la facultad de ordenar y practicar cateos en las oficinas de los organismos públicos autónomos recae en un juez de control militar y en un ministerio público militar, cuya creación y existencia es contraria a los dispositivos constitucionales aquí enunciados, es de concluirse que el legislador excedió su ámbito competencial en perjuicio de la autonomía de mi representada, ya que en los hechos legisló y facultó al Ejecutivo Federal para que intervenga el domicilio de la Defensoría en su carácter de órgano constitucional autónomo, por conducto de dos autoridades claramente subordinadas a él, cuya existencia y atribuciones carecen de sustento en la norma fundamental.

Estas razones implican que deberá declararse que la norma general impugnada es inconstitucional en todo su texto, ya que la existencia misma de las autoridades (Juez de Control y Ministerio Público Militar) carece de base normativa en la Carta Fundamental y su existencia no corresponde con los mandatos establecidos por el Constituyente Permanente, por lo que resultaría ocioso mantener vigente una facultad para ordenar y practicar cateos, que de origen es ajena al ámbito competencial de las autoridades ordenadora y ejecutora, dado que recae en entes administrativos y no en el poder judicial o en órganos autónomos como expresamente lo indica la Carta Magna.

SEGUNDO. LA NORMA GENERAL IMPUGNADA VULNERA LOS ARTÍCULOS 13, 16, PÁRRAFOS PRIMERO, UNDÉCIMO Y DÉCIMO CUARTO; 49 Y 102, APARTADO B, PÁRRAFO QUINTO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA QUE EL EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, TIENE A SU CARGO LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA MILITAR Y, POR TANTO, ES UNA DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA LA QUE PRACTICARÁ LOS CATEOS E INGRESARÁ AL DOMICILIO DE ESTA DEFENSORÍA Y, EN CONSECUENCIA, TENDRÁ ACCESO A LOS EXPEDIENTES Y DEMÁS PAPELES Y POSESIONES QUE CONTIENEN LAS INVESTIGACIONES POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS EN LA ENTIDAD, LO QUE RESTRINGE EN FORMA INJUSTIFICADA LA AUTONOMÍA DEL ÓRGANO QUE REPRESENTO.

El artículo 282 del CMPP es inconstitucional, ya que la procuración y administración de justicia militar corre a cargo de órganos inmersos en sede administrativa, pues el Fiscal General, la policía ministerial y los Tribunales Militares forman parte indisoluble de la administración pública centralizada, y no tienen ningún tipo de garantía institucional, es decir, autonomía e independencia en la investigación de los delitos o en el dictado de sus fallos.

El Ejecutivo Federal, por conducto de las Secretarías de Marina y Defensa Nacional, podrá practicar cateos en las oficinas de esta Defensoría y, en consecuencia, tendrá acceso a los expedientes y demás papeles y posesiones que contienen la investigaciones a violaciones a Derechos Humanos en el Estado de Querétaro, lo que transgrede la autonomía de gestión de la institución, ya que órganos administrativos, amparados por una orden dictada por un juez cuya existencia es inconstitucional, irrumpirán en nuestro domicilio en perjuicio de las funciones que constitucionalmente nos corresponden.

La norma impugnada resulta violatoria del artículo 49 de la Constitución Federal que establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Se sostiene lo anterior en virtud de que el legislador federal creó jueces de control militar en sede administrativa, depositando con ello la función judicial en el ámbito de la administración pública centralizada, pues como ya lo explicamos el sistema de justicia militar se ubica totalmente en el ámbito administrativo, subordinado por su propia y especial naturaleza al Poder Ejecutivo.

El fuero de guerra es una jurisdicción especializada, declarada convencional por la ColDH en los términos que aquí se han señalado, sin embargo, ello no implica que el órgano emisor de la norma general tenga una libertad de configuración legislativa que le permita desconocer los principios que rigen la vida democrática y el estado de derecho en México, como la división de poderes y el de legalidad.

Las autoridades, incluyendo las legislativas, sólo están facultadas para hacer lo que la Norma Fundamental les permite y en el caso concreto, el Congreso de la Unión no puede facultar a los Jueces de Control Militar en sede administrativa, sin que ello implique desconocer el mandato constitucional establecido en los artículos 16 y 49 de la Constitución Federal, a saber, que solo los poderes judiciales tendrán este tipo de jueces de control y que no podrán reunirse dos o más de los órganos en que se divide el poder para su ejercicio en una sola persona o corporación.

El artículo 52 del CMPP establece lo siguiente:

*“Artículo 52. **Independencia judicial.***

Los órganos de impartición de la justicia militar son independientes en el ejercicio de sus funciones técnicas, respecto de otras autoridades militares, para lo cual ejercen su función con plenitud de jurisdicción.

En caso de interferencia se deberá informar al Tribunal Superior Militar, quien adoptará las medidas necesarias para que cese la intervención, sin perjuicio de las sanciones administrativas, civiles, penales y aquellas previstas en otros ordenamientos, en que pueda incurrir el militar que interfiera.”

La independencia judicial aquí reconocida, no garantiza la autonomía de los órganos del fuero de guerra, ya que la subordinación jerárquica que guardan respecto del Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas es evidente, ya que su nombramiento y ascensos corren a cargo de éste, la investidura los obliga a mantener vigente un deber de lealtad y, si bien es cierto, el artículo 52 del CMPP reconoce cierta libertad para el dictado de sus fallos a los órganos del fuero de guerra, la independencia que se reconoce se encuentra acotada por la simple y sencilla razón de que no dejan de pertenecer a la administración pública centralizada en los extremos que aquí hemos estudiado.

De no declararse inconstitucional la norma cuestionada, se llegaría al extremo de validar un dispositivo que faculte a la administración pública federal centralizada, por conducto del Ministerio Público Militar, para que irrumpa en el domicilio oficial de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, con una orden librada por un Juez de Control que no se ubica en sede judicial, sino por el contrario, la ordenará un órgano jurisdiccional subordinado al Poder Ejecutivo Federal, extremo que es claramente violatorio del principio de división de poderes reconocido en el artículo 49 constitucional y que, por supuesto, puede replicarse en perjuicio de esta Defensoría.

La norma general impugnada también viola el artículo 13 de la Constitución Federal en virtud de que extiende la jurisdicción castrense a autoridades civiles, ya que deposita en un juez militar de control, facultades que conforme a la norma fundamental, corresponden en exclusiva a los jueces de control del ámbito civil.

Como ya se sostuvo el artículo 16, párrafos primero, décimo primero y décimo cuarto de la Constitución Federal, establecen la facultad del Ministerio Público para solicitar a la autoridad judicial las órdenes de cateo y que solo los poderes judiciales tendrán jueces de control.

En el ámbito de la administración de justicia militar, el CMPP prevé la existencia de jueces militares de control, quienes estarán facultados para ordenar la práctica de cateos a las oficinas de los órganos constitucionales autónomos, como es el caso de esta Defensoría. Empero, el legislador pasó por alto que corresponde a la autoridad judicial (del ámbito civil) en exclusiva expedir las órdenes de cateo, ya que solo los poderes judiciales tendrán jueces de control que resolverán sobre las técnicas de investigación de la autoridad que requieran control judicial; y que en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.

Lo anterior en concordancia con los artículos 13 y 49 de la Constitución Federal, constituye una violación al principio de división de poderes, en virtud de que el legislador creó jueces de control en sede administrativa, para dictar las órdenes de cateo que eventualmente afectarán el domicilio de esta Defensoría, y pasó por alto que solo los poderes judiciales podrán tener este tipo de juzgadores y que, en virtud de ello, solo el poder judicial puede ordenar la práctica de un cateo en el domicilio de mi representada, lo que nos lleva a concluir que la norma impugnada se traduce en una violación a la autonomía de este organismo constitucional autónomo prevista en el artículo 102, apartado B, párrafo quinto, de la Constitución Federal, ya que el Ejecutivo Federal, por conducto de la administración pública federal centralizada, ordenará y practicará los cateos correspondientes.

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

Con la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, se reconocieron las mismas condiciones de autonomía a los organismos de las entidades federativas, por tanto, el artículo 102, Apartado B, párrafos primero y quinto 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 Derechos Humanos y que las constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de dichos organismos.

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

En este contexto, la Defensoría promovente del presente medio de control constitucional, es un Organismo que tiene su origen en un mandato establecido en la propia Ley Fundamental y por virtud del cual la Constitución Política del Estado de Querétaro, configuró normativamente dotándola de plena autonomía. Es la Constitución Federal la que en forma expresa ordena que las constituciones de las entidades federativas garanticen la autonomía de los Organismos de Protección de los Derechos Humanos.

Esta consideración puede corroborarse con el análisis del proceso legislativo que dio origen a la 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, en la Constitución Federal, autonomía plena de gestión y presupuestaria a los Organismos Protectores de Derechos Humanos de las entidades federativas, esto es, darles origen en la Norma Suprema y dotarlos de autonomía constitucional, garantizada por las legislaturas locales.

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

coartar el principio autonómico reconocido por el Constituyente Permanente.

La SCJN ha sostenido que estos Organismos presentan las siguientes características:

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

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

En tales condiciones, la autonomía de gestión se erige como la facultad de los organismos públicos, para decidir y resolver responsablemente los asuntos que conforme a la Constitución Federal están a su cargo, el ejercicio de los recursos propios, su estructura administrativa y los niveles de remuneración para cumplir más eficaz y eficientemente con los objetivos estratégicos asignados.

De ahí que la intervención directa del Ejecutivo Federal, a través de una orden de cateo emitida por autoridades a él subordinadas, se traduce en una invasión de su domicilio y en una irrupción carente de base constitucional en la autonomía de la DDHQ.

Del modelo predominante de la Justicia Militar, se desprende que su autonomía está vinculada al poder ejecutivo por ser su Titular, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, lo que ha generado debates y propuestas por diversos sectores de los estudiosos del tema, a fin de someter la administración de justicia militar a la función judicial, cumpliendo así con el principio de igualdad ante la ley.

Por ejemplo, el nombramiento de los funcionarios de la administración de la justicia militar se regula en la forma siguiente: *“Los jueces y el personal subalterno de los juzgados serán designados por la Secretaría de la Defensa Nacional. Los jueces otorgarán la protesta de ley, ante el Tribunal Superior Militar y los demás empleados, ante el juez respectivo”*.

Asimismo, los jueces militares no gozan de la garantía de permanencia en el cargo y podrían razonablemente temer que se les aparte de su cargo si emiten decisiones que el Secretario de la Defensa no comparte.

La forma como está organizada la administración de justicia militar, dependiente del Poder Ejecutivo, uno de los poderes federales, distinto del Poder Judicial, no logra la independencia con la que todo tribunal debe contar al estar supeditada a las decisiones de los altos mandos.

Por estas razones es que se solicita se declare la inconstitucionalidad de la norma general impugnada.

TERCERO. LA NORMA GENERAL IMPUGNADA VULNERA LOS ARTÍCULOS 13, 16, PÁRRAFOS PRIMERO, DÉCIMO PRIMERO, DÉCIMO CUARTO Y ÚLTIMO; 102, APARTADO B, PÁRRAFO QUINTO, Y 129 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA QUE EL FUERO MILITAR DEBE RESTRINGIRSE MATERIAL Y TEMPORALMENTE A LAS INFRACCIONES Y DELITOS QUE ATENTEN CONTRA LA DISCIPLINA MILITAR “EN TIEMPO DE GUERRA”, TODA VEZ QUE LA JUSTICIA CASTRENSE PERMANENTE NO ENCUENTRA SUSTENTO EN LA REALIDAD CONSTITUCIONAL QUE VIVE MÉXICO, POR LO QUE ORDENAR CATEOS A LAS OFICINAS DE ESTA DEFENSORÍA EN TIEMPO DE PAZ, GENERA UN GRAVE PERJUICIO A SU AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL Y A LAS COMPETENCIAS QUE LA NORMA FUNDAMENTAL OTORGA A LAS AUTORIDADES CIVILES.

El artículo 13 de la Constitución Federal señala que el fuero de guerra subsiste para los delitos cometidos en perjuicio de la disciplina militar. Las razones que motivaron al Constituyente de 1917 fueron: la necesidad social, ya que el fuero de guerra se constituye en una garantía para la misma sociedad; la naturaleza misma del Ejército constituido para mantener las instituciones; el fuero de guerra impedirá su desmoralización y mantendrá su disciplina como su principal fuerza; el ejército es el sostén de la nación; la disciplina militar impone la necesidad de castigos severos rápidos que produzcan una fuerte impresión colectiva, lo que no se obtiene en los tribunales ordinarios.

En aquella época distintos constituyentes que se opusieron a mantener permanente el fuero de guerra, incluso en tiempo de paz. Francisco J. Múgica en su voto particular sostuvo, en esencia, que

“...el fuero de guerra no es más que un resquicio histórico del militarismo que ha prevalecido en todas las épocas de nuestra vida, tanto colonial como de nación independiente y que no producirá más efecto que el de hacer creer al futuro Ejército Nacional y a los civiles, todos de la República, que la clase militar es una clase privilegiada y distinta ante nuestras leyes del resto de los habitantes de este suelo...”

...la conservación de la disciplina militar que es la razón capital que se alega para mantener este privilegio, no sufriría menoscabo alguno en sus fundamentos esenciales, con solo conservar el código militar y los preceptos penales que en la actualidad se aplican al castigar a los militares delincuentes, careciendo de importancia esta administración por el solo hecho de considerar atentamente el mismo artículo 13 del proyecto, en el que se reduce el fuero de guerra solo a los delitos o faltas contra la disciplina militar y la prevención terminante de que en ningún caso y por ningún motivo podrán los tribunales militares extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército....

...Y, por último, considero peligrosa la conservación del fuero militar, porque la justicia militar, en la forma en que actualmente se administra depende esencialmente en su funcionamiento del superior jerárquico en su primera instancia y del poder Ejecutivo en el Tribunal de apelación, pues los jueces instructores militares, están sujetos en sus funciones al criterio del comandante militar, del general en jefe, etc., lo que da lugar en muchos casos a que en un momento dado por cualquier motivo bastardo, difícil de determinar un instructor reciba orden de suspender un proceso, éste o el proceso, tienen que resultar deficientes, cuando el jefe militar interesado no precise y no amplíe debidamente en la orden de proceder respectiva, los términos a que precisamente debe sujetarse el instructor, ¿qué se deduce de aquí?, que la injusticia más descarada puede producirse en contra o a favor de un reo, dada la facilidad o dificultad que de un principio concurren para castigar los delitos militares. Viene después el Consejo de guerra que, en nuestro medio actual, durante muchos años, tendrá que ser juzgado por individuos incompetentes ya sean designados por la suerte cuando se trate de consejos extraordinarios o ya sean designados por los jefes militares al tratarse de los ordinarios, como nos indica la práctica.

¿Qué criterio militar para castigar un delito de este orden, puede haber en tribunales así constituidos? Ninguno.

*A mayor abundamiento, es ya muy rancia la razón de exigir peritos en la materia sobre que se va a juzgar; en ese caso al Código de Comercio debía aplicarse solo por comerciantes y finalmente **¿qué independencia y qué garantías de independencia se pueden esperar del tribunal de apelación siendo este un subalterno del Ejecutivo? Es indudable que ningunas...***

Por ello propuso acotar el fuero de guerra a los delitos relacionados con la disciplina militar que se cometan en tiempo de guerra, desafortunadamente su propuesta no tuvo el apoyo suficiente y el precepto se expidió en los términos que actualmente conocemos.

Lo paradigmático de este análisis, es que a casi 100 años de su formulación, el contenido de este voto se mantiene vigente y seguirá siendo materia de análisis. Basta recordar que la ColDH, en la sentencia del caso Radilla Pacheco, señaló que reiteradamente ha establecido que la jurisdicción penal militar en los Estados democráticos, en tiempos de paz, ha tendido a reducirse e incluso a desaparecer, por lo cual, en caso de que un Estado la conserve, su utilización debe ser mínima, según sea estrictamente necesario, y debe encontrarse inspirada en los principios y garantías que rigen el derecho penal moderno. En un Estado democrático de derecho, la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas militares. Por ello, el Tribunal ha señalado anteriormente que en el fuero militar sólo se debe juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.

La Constitución Federal reconoce como permanentes a las fuerzas armadas, no así, al fuero de guerra. Distingue entre tiempo de paz y tiempo de guerra y asigna a las fuerzas armadas funciones específicas para cada ocasión.

El artículo 129 de la Constitución Federal establece que en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

El constitucionalista Felipe Tena Ramírez señala que en la sucesión normal de los actos que conducen a la guerra, se presentan sucesivamente las siguientes fases: iniciativa para declarar la guerra, declaración de guerra, terminación de la guerra, para cada una de estas etapas la Constitución tiene previsiones.

- Iniciativa. Para Tena Ramírez, la facultad de iniciar ante el Congreso una declaración de guerra, corresponde al Presidente de la República si se toma en consideración que a este corresponde conducir las relaciones exteriores, según la fracción X, del artículo 89 de la Constitución Federal. El Congreso no puede declarar la guerra, señala el autor citado, si no es en vista de los datos que le proporcione el Ejecutivo. (73, fracción XII, de la Constitución Federal).
- Los artículos 73, fracción XII, y 89, fracción VIII, de la Constitución Federal, facultan al Congreso y al Presidente de la República para declarar la guerra. El Congreso declara la guerra mediante una Ley, que como tal sólo tiene vigencia en el territorio del país, no produce efectos por sí misma fuera de la frontera, sino solamente para el pueblo mexicano. Después de esta manifestación interna concretada en la ley respectiva, es necesario hacer saber la decisión de México a las naciones extranjeras, lo mismo al país enemigo que a los beligerantes y a los neutrales, para los efectos del derecho internacional; esta tarea incumbe al Ejecutivo quien es el encargado de las relaciones internacionales.

- Terminación de la guerra. La guerra concluye habitualmente con la celebración de un tratado, lo cual corresponde al Presidente de la República con la aprobación del Senado. No hay en la Constitución Federal prevenciones especiales con relación a este tema.³⁵

Con relación al artículo 129 constitucional y concretamente por lo que hace a lo dispuesto en su primera parte, en enero de 1996 un grupo de diputados de oposición impugnó ante el Pleno de la Suprema, por medio de la interposición de una acción de inconstitucionalidad, un par de fracciones del artículo 12 de la "Ley General que establece las Bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública"³⁶.

La objeción de fondo de quienes impugnaron la Constitución de una parte de ese precepto tenía que ver con la posibilidad de que los militares se vieran involucrados en tareas de seguridad pública, lo cual -bajo su óptica viola claramente la primera parte del artículo 129 constitucional³⁷.

Por lo que hace a la interpretación del artículo 129, en la acción de inconstitucionalidad los demandantes hicieron valer violaciones también a otros preceptos constitucionales, la SCJN sostuvo una interpretación de carácter histórico, "estableciendo que al discutirse por el Constituyente de 1857 el texto que sirvió de base al artículo 129 de la Constitución de 1917, se trató de evitar que el ejército pudiera actuar por sí y ante sí, y se buscó que al hacerlo quedara sujeto a las órdenes de las autoridades civiles"³⁸.

³⁵ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 22ª ed. México. Porrúa-Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. 2010. Páginas 363 a 368.

³⁶ Miguel, Carbonell, El Rol de las Fuerzas Armadas en la Constitución Mexicana, *Ius et Praxis*, Vol. 8, Número 1, 2002, pp. 35 a 51, Universidad de Talca, Chile

³⁷ Cossío, José Ramón, "La pluralidad de sentidos de las normas constitucionales, las Fuerzas Armadas y la seguridad pública", en el libro del mismo autor, *Constitución, tribunales y democracia*, Themis, México, 1998, pp. 99-104.

³⁸ *Ibidem*

Partiendo de la intención atribuida al Constituyente de 1857, la Corte sostuvo que “*las autoridades militares podían actuar en auxilio de las civiles siempre que estas últimas las requirieran para tal efecto*”³⁹; la Corte se apoyó también en lo dispuesto en la fracción VI del artículo 89 constitucional, misma que ya se ha transcrito, y en criterios “más bien pragmáticos y consecuencialistas”⁴⁰.

Algunas de las tesis emitidas por la SCJN que surgieron de la resolución que se comenta son las siguientes:

“EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN). La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables”.⁴¹

“EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA

³⁹ Op. cit. Cossío, “La pluralidad de sentidos de las normas constitucionales, las Fuerzas Armadas y la seguridad pública”, p. 103.

⁴⁰ Ídem

⁴¹ Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Tesis: P./J. 38/2000, p. 549.

SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESTRICTO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES. Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión "disciplina militar" no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita. Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo "por sí y ante sí", sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133".⁴²

"SEGURIDAD PÚBLICA. SU REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan

⁴²Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Tesis P./J. 36/2000, p. 552.

prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados⁴³

En este marco, la norma impugnada es inconstitucional ya que permite la práctica de cateos en tiempo de paz, en una realidad social y constitucional, en la que el fuero militar debe quedar restringido al tiempo de guerra, esto es, la jurisdicción militar debe cobrar vigencia solo en los casos en que el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal hayan hecho uso de las atribuciones constitucionales vinculadas con la declaración de guerra frente a potencias extranjeras.

En el tiempo en que el País esté en paz, la jurisdicción militar debe cesar sus funciones y sujetarse a la justicia ordinaria, lo que encuentra plena justificación en las recomendaciones que organismos internacionales han hecho a México, en las diversas contiendas judiciales que la Nación ha enfrentado en Tribunales de Derechos Humanos supranacionales, pero sobre cualquier cosa, encuentra sustento en la interpretación sistemática y progresiva del artículo 13 de la Constitución.

⁴³Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Tesis P./J., 35/2000, p. 557.

Sistemática, porque el régimen constitucional de las fuerzas armadas demuestra claramente una distinción que favorece los tiempos de paz, en el que los militares y marinos activos encuentran funciones limitadas y acotadas a las que tengan exacta conexión con la disciplina militar; y progresiva, porque el artículo 1º de la Constitución Federal impone una obligación a los juzgadores de este país, frente a disposiciones que encuentren diversas interpretaciones, caso en el que el operador normativo no solo debe favorecer la que vaya más acorde con el respeto a la dignidad humana, sino además, aquella que signifique garantizar con mayor amplitud la vigencia de un derecho, siempre con miras a que el respeto del derecho en cuestión tenga un carácter progresivo, es decir, en busca de garantizarlo cada vez con mayor eficacia.

De ahí que si la norma impugnada faculta a las autoridades militares para que practiquen cateos en cualquier tiempo, y no solo cuando el país se encuentre en guerra, viola lo dispuesto en el artículo 13 y 129 de la Constitución Federal, ya que el fuero castrense debe cobrar vigencia únicamente en los casos en que el país se encuentre en una situación bélica frente a otras potencias. Por tanto, si las autoridades referidas pueden llevar a cabo cateos en las oficinas de esta Defensoría en su carácter de órgano con autonomía constitucional, en tiempos de paz, es una facultad que violenta las garantías institucionales de mi representada en perjuicio de la importante función que la Norma Fundamental le asigna: la garantía no jurisdiccional de los Derechos Humanos.

Por las razones antes expuestas, solicito a esa Suprema Corte de justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada, en virtud de que contraviene los artículos 13, 16, 49, 102 y 129 de la Constitución Federal.

XII. PRUEBAS.

1. Copia certificada de la constancia expedida por la Legislatura del Estado de Querétaro (Anexo 1).

2. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de 6 de abril de 2012, en el cual se publicó el “Decreto por el que se elige al Licenciado ***** como Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos” (Anexo 2).
3. Copia Simple del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar y se expide el Código Militar de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2016 (Anexo 3).

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

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

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

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

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

Querétaro, Querétaro, 27 de junio de 2016.

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

DOCTOR *****