



**Demanda de acción de inconstitucionalidad,
promovida por la Comisión Nacional de los
Derechos Humanos.**

H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

RAÚL PLASCENCIA VILLANUEVA, en mi carácter de **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia del Acuerdo del Senado de la República, por el que se me designa como tal (anexo 1), señalando como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur número 3469, Colonia San Jerónimo Lídice, Delegación Magdalena Contreras, Código Postal 10200, en México, Distrito Federal, y designando como delegados en los términos del artículo 59 en relación con el 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, al Doctor Javier Sepúlveda Amed, y a las licenciadas Elizabeth Arrañaga Pichardo y Daniela Esmeralda Martínez Ramos y autorizando en términos del artículo 4º de la Ley Reglamentaria para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado a Gabriela Lizet González Vázquez, Andrea Donají Sol Hernández, Carla Aurora Adame Bravo, Ivette Adriana Rosales Morales, Eliseo Leonel García Nava, María Mercedes Hume Alarcón Viridiana Sánchez Marín, Claudia Ilham Kamar Castillo, Andrés Quezada Garza, Gabriela Burela Cruz, Tania Pamela Campos Medina, María Fernanda Karina Castañeda Kegel, Olivia López Hernández y Gabriela Herrera Salas, con el debido respeto comparezco a exponer lo siguiente:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos de la Ley

Reglamentaria, estando dentro del plazo que fija el segundo párrafo del precepto constitucional citado y 60 de la Ley Reglamentaria, vengo a promover la presente **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Los nombres y firmas de los promoventes:

Raúl Plascencia Villanueva, en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas:

A) Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Chiapas.

B) Órgano Ejecutivo: Gobernador del Estado de Chiapas.

III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado:

Artículos 4°, 48 y 71 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, reformados mediante el Decreto 366, “Por el que se reforman, la denominación del Capítulo II, del Título Quinto; el artículo 48; y el párrafo primero del artículo 71, todos de la Constitución Política del Estado de Chiapas y decreto por el que se modifica el párrafo primero y se adiciona el párrafo segundo del artículo 4° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas”, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el 13 de octubre de 2010. (Anexo 2).

IV. Los preceptos constitucionales que se estiman violados:

Artículos 102, apartado B, y 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Consideraciones en relación con la legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El 14 de septiembre de 2006 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la adición del inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ mediante la cual se otorgó legitimación activa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para impugnar tratados internacionales, leyes federales y leyes estatales y del Distrito Federal, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución.

A la luz del precepto constitucional citado, acudo a este Alto Tribunal en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los

¹ Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

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

a) (...)

(...)

g).- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

(...).

términos del segundo párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto por el diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La representación con la que comparezco está reconocida en el artículo 15² de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el artículo 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos³, los cuales no requieren acuerdo o formalidad alguna especial para que pueda llevar a cabo tal representación, como lo estableció este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

En consecuencia de lo expuesto, vengo a ejercitar la acción de inconstitucionalidad, en contra de los artículos 4º, 48 y 71 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, publicados en el Periódico Oficial del Estado, el 13 de octubre de 2010.

² Artículo 15.- El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

II (...)

(...).

³ Artículo 18.- (Órgano ejecutivo)

La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

VI. Conceptos de invalidez.

Primero. Los artículos 48⁴ y 71⁵ de la Constitución Política del Estado de Chiapas, se consideran violatorios del artículo 102, apartado B, de la Carta

⁴ Artículo 48.- La promoción y protección de los derechos humanos, estarán a cargo de organismos públicos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propio, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público del ámbito estatal y/o municipal con excepción de los del Poder Judicial del Estado, que se presume vulneren los derechos previstos en la ley.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

Los organismos establecidos en términos de este Capítulo, serán la Comisión de los Derechos Humanos y la Comisión para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes.

A. Comisión de los Derechos Humanos: la cual tendrá por objeto la defensa, promoción del respeto, estudio y divulgación de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en instrumentos internacionales ratificados por el estado mexicano, fomentar su respeto y observancia, el fortalecimiento de la cultura de la legalidad y el respeto a la cultura, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas de la Entidad.

El Congreso del Estado asignará anualmente a la Comisión el presupuesto necesario para cumplir con sus atribuciones, tomando en consideración las previsiones generales del presupuesto de egresos.

La Comisión de los Derechos Humanos tendrá un Consejo General Consultivo integrado por el Presidente de la Comisión, que lo será también del Consejo, y diez Consejeros, elegidos de entre la sociedad civil a propuesta del Ejecutivo Estatal, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, o en sus recesos, por la Comisión Permanente con la misma votación calificada. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas.

Anualmente serán sustituidos los dos Consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fueren propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos, será elegido de una terma que al efecto presente el Ejecutivo del Estado ante el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de éste, o en sus recesos por la Comisión Permanente, con la misma votación calificada.

El Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos durará en su cargo cuatro años, podrá ser reelecto por una sola vez y solo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Noveno de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos presentará anualmente al Congreso del Estado un informe de actividades, en los términos que establezca la Ley.

Magna, pues al establecer la creación de dos organismos protectores de los derechos humanos en una misma entidad federativa, vulneran la configuración

B. Comisión para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes: que tendrá por objeto la promoción, protección y diseño de las políticas públicas de defensa de los derechos humanos de los migrantes y sus familias.

El Congreso del Estado asignará, anualmente, a la Comisión el presupuesto necesario para cumplir con sus atribuciones, tomando en consideración las previsiones generales del presupuesto de egresos.

La Comisión para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, tendrá un Consejo General Consultivo, integrado por el Presidente de la Comisión que lo será también del Consejo, y los Consejeros que sean designados por el Presidente de la Comisión en términos de la ley, de entre los cuales deberán encontrarse, al menos, los siguientes:

I. Un Consejero, propuesto al Presidente de la Comisión, por parte de los rectores de las universidades públicas del Estado de Chiapas.

II. Un Consejero, propuesto al Presidente de la Comisión, por parte de los organismos o entidades especializados en protección a migrantes.

III. Tendrán carácter de Consejeros Permanentes:

1. Cada uno de los Cónsules acreditados en el Estado de Chiapas, previa aprobación de los países que representen, en términos de ley.

2. Un representante de la Organización Internacional de Migrantes y otro del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, previa autorización de las respectivas agencias en el país.

Los Consejeros a que se refieren las fracciones I y II del párrafo que antecede, serán sustituidos anualmente, salvo que fueren propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, o en sus recesos por la Comisión, con la misma votación calificada. Para los efectos de este párrafo, el Poder Legislativo emitirá la convocatoria respectiva, en la que se establecerán los requisitos para ocupar el cargo de Presidente de la Comisión.

El Presidente de la Comisión durará en su cargo cuatro años, no podrá ser reelecto y únicamente será removido de sus funciones en los términos del Título Noveno de esta Constitución. Asimismo, presentará anualmente al Congreso del Estado un informe de actividades en los términos que establezca la ley.

⁵ **Artículo 71.-** Podrán ser sujetos de juicio político: El Gobernador del Estado, los Diputados Locales, los Magistrados y los Consejeros de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia del Estado, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de Justicia del Estado, el Fiscal Electoral, los Fiscales de Distrito, el Presidente de la Comisión de Fiscalización Electoral, los Coordinadores Generales, los Presidentes Municipales, los Consejeros Electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, los Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Fideicomisos Públicos, el Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos y el Presidente de la Comisión para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes.

(...)

institucional que el constituyente ha diseñado para la debida protección de los derechos humanos.

El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, con anterioridad a la reforma publicada el pasado 13 de octubre del presente, misma que se impugna, establecía que la promoción y protección de los derechos humanos en dicho estado estaría a cargo de un organismo público autónomo que conocería de quejas en contra de todo acto u omisión de las autoridades, que resultare presuntamente violatorio de los derechos humanos previstos en ley.

Sin embargo, con motivo de la reforma que se menciona, dicha disposición ha sido modificada para establecer la existencia de dos distintos organismos protectores de los derechos humanos en el Estado de Chiapas. Por un lado se establece un organismo que deberá defender, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos tutelados en el orden jurídico mexicano en general y, por otro lado, uno diverso que deberá promover, proteger y diseñar las políticas públicas de defensa de los derechos humanos únicamente de los migrantes.

De igual manera, el artículo 71 que establece quiénes podrán ser sujetos del juicio político, fue reformado como consecuencia de lo anterior, para incluir al Presidente de la Comisión para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes.

En opinión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicha reforma resulta inconstitucional. Lo anterior, pues se considera que la creación de dos instituciones protectoras de los derechos humanos en un mismo estado, resulta contrario a la configuración institucional que para tales efectos ha establecido el Poder Constituyente.

Dicha configuración se encuentra regulada en el artículo 102, apartado B, de nuestra Carta Magna, en los siguientes términos:

“Art. 102.-

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

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales 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.

(...) .”

De la lectura del anterior precepto, podemos colegir que nuestra Carta Magna contiene un mandato dirigido tanto al Congreso de la Unión, como a las Legislaturas locales, en el sentido de que deberán establecer organismos de protección de los derechos humanos amparados por el orden jurídico mexicano.

De igual manera se establece que dichos organismos conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad

o servidor público, con excepción de todos aquellos actos electorales, laborales o jurisdiccionales.

Es decir, es posible desprender que el Poder Constituyente efectivamente ha establecido un esquema de carácter institucional para las comisiones protectoras de los derechos humanos en México, determinando que **deberán existir, tanto a nivel estatal como federal, un organismo protector de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano**, que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Ahora, si bien en la Carta Magna únicamente se encuentra plasmado de forma expresa el esquema bajo el cual debe constituirse la institución nacional, en el sentido de que **deberá ser un solo organismo** protector de los derechos humanos, no obstante se mencione en la Constitución que se “establecerán organismos de protección de los derechos humanos”, tal configuración también resulta aplicable para la constitución de las comisiones estatales.

Efectivamente, el hecho de que la Constitución Federal no mencione expresamente que las comisiones estatales deben estar constituidas de la misma forma que la nacional, en el sentido de ser una sola por cada entidad federativa, de ninguna forma implica que pueden tener una configuración diferente, pues atendiendo a la *ratio legis* del artículo 102, apartado B, constitucional, es posible identificar que la intención del poder reformador de la Constitución Federal es que las entidades federativas, en materia de derechos humanos y en el ámbito de sus competencias, establezcan la misma estructura orgánica, la cual no puede rebasar el orden jurídico contenido por nuestra Carta Fundamental.

Además, en los Estados Unidos Mexicanos, país del que forma parte el Estado de Chiapas, rige la Constitución Federal que aquí se considera y que resulta transgredida, pues en Chiapas, al igual que a nivel federal, debe haber una sola

comisión protectora de los derechos humanos, sin que se permita una especialización, como ocurre en la norma combatida. Es de resaltar que la propia Norma Fundamental claramente establece como regla general que dichos organismos conocerán de todas las supuestas violaciones a los derechos humanos, provenientes de todas las autoridades administrativas, señalando expresamente que la excepción serán los actos electorales, laborales y jurisdiccionales. Es decir, los organismos que se creen con la finalidad de proteger los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano tienen el **mandato constitucional de conocer de absolutamente todas las supuestas violaciones a los derechos humanos que acontezcan en su ámbito de competencia territorial**, ya sea estatal o local, sin que se autorice una especialización.

De ahí que el esquema descrito anteriormente, en relación con la configuración institucional que las comisiones de los derechos humanos en nuestro país deben tener, ha sido determinado de esa manera por parte del Poder Constituyente, al considerarse ideal para alcanzar los fines para los cuales fueron creadas y, por ende debe ser respetado por las Constituciones locales en este país.

Cabe ahora hacer mención del principio de la libertad de configuración legislativa, el cual de conformidad con los artículos 40⁶ y 41⁷ constitucionales, establece que las entidades federativas, como consecuencia de su soberanía, se encuentran facultadas para crear su legislación de la manera que estimen más adecuada, conveniente y representativa de los habitantes de su estado.

No obstante, dicho principio es limitado, ya que la propia Constitución Federal, contiene ciertas delimitaciones al mismo. Es decir, el principio de libertad de

⁶ Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

⁷ Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

configuración legislativa se encuentra acotado por el marco determinado por la Norma Fundamental.

Este es, si bien es cierto que los estados cuentan con un amplio margen de libertad para llevar a cabo su legislación y para diseñar sus instituciones de la manera que estimen más adecuada y representativa de los habitantes de su estado, dicha libertad no es ilimitada, sino que se encuentra supeditada a los mandatos contenidos en la propia Constitución Federal.

En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la acción de inconstitucionalidad 2/2010, promovida por la Procuraduría General de la República, manifestando que conforme al ya mencionado artículo 40 de la Constitución Federal, los estados que integran la República son libres y soberanos, aclarando que dicha libertad y autonomía existe en tanto no se vulnere el Pacto Federal, ya que los estados deben permanecer unidos en una Federación, según los principios de la Ley Fundamental.

De igual manera, en dicho asunto, se ha establecido, que en virtud de lo anterior, los estados deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Constitución Federal, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben prevalecer las disposiciones de la Norma Fundamental y no las de esas leyes ordinarias.

En este sentido, si bien el Congreso de Chiapas cuenta con libertad para diseñar la configuración de sus organismos e instituciones, dicha libertad se encuentra limitada por la Carta Magna. Es decir, los estados pueden configurar sus instituciones de la manera que consideren más adecuada, siempre y cuando se encuentre dentro del margen establecido por la Constitución Federal al respecto.

Así, en el presente asunto la reforma realizada por el Congreso estatal como consecuencia de su libertad de configuración legislativa, resulta contraria al marco

establecido por el Constituyente en los artículos 73, fracción XVI y 102, apartado B, en la Carta Magna. La reforma es contraria al artículo 73, fracción XVI, en el sentido de que invade el terreno de aquellas materias que compete regular exclusivamente al Congreso de la Unión y además, contraria al 102, apartado B, que establece claramente la configuración institucional que deberán tener las instituciones protectoras de los derechos humanos en México.

En relación con lo anterior, resulta conveniente traer a colación los argumentos plasmados en la sentencia de las **acciones de inconstitucionalidad acumuladas 76/2008, 77/2008 y 78/2008**, promovidas por el Procurador General de la República y el Partido del Trabajo, falladas el 25 de septiembre de 2008 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En dichas acciones de inconstitucionalidad se trató el tema de la reunión en una sola dependencia de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y de Acceso a la Información Pública en una entidad federativa.

Con motivo de dicho asunto se determinó, argumentos que en lo conducente se hacen propios en este escrito, lo siguiente:

“Este Tribunal Pleno observa que, en ocasiones, el Poder Constituyente o el Poder de Reforma se han ocupado de diseñar esquemas de carácter institucional, cuya particular y específica configuración orgánica, tiende a resultar idónea y susceptible de alcanzar ciertas finalidades a las que el legislador secundario debe atender derivando disposiciones conformes con dicho fin.

En otras palabras, en ocasiones, la Constitución exige de los poderes constituidos, directamente, no sólo la realización de determinadas funciones, sino la creación de órganos con determinadas características.

Algunas decisiones de carácter orgánico previstas en la Constitución requieren ser ubicadas en ese rango, en la medida en que, sin ellas, sería difícil cumplir con determinadas finalidades y funciones constitucionalmente relevantes.

Por regla general, la distribución y configuración orgánica de los organismos públicos previstos desde la Norma Suprema resulta relevante, en la medida en que el establecimiento de una estructura distinta por parte de los órdenes jurídicos federales, locales y/o municipales sería inadecuada para cumplir con las finalidades y/o funciones que tales organismos están llamados a cumplir.

El tema relativo a la creación de órganos autónomos estatales es una cuestión principalmente de carácter orgánico, que en ocasiones presenta una íntima relación con la adecuada protección de los derechos fundamentales.

(...)

En la especie, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha establecido un mandato de ordenación específico y vinculante para todos los órdenes jurídicos locales, en el sentido de establecer, por un lado, un instituto de control y vigilancia de acceso a la información y, por otro lado, una comisión estatal de derechos humanos (artículos 6º y 102, apartado B, constitucionales).

Es cierto que, por virtud del Federalismo, los Estados cuentan con un amplio margen de libertad regulatoria, lo que implica que, garantizando los principios esenciales de la Constitución Federal, están autorizados para diseñar los ámbitos normativos que competencialmente les incumben.

(...)

Esa distorsión es relevante e injustificada, en virtud de los principios de autonomía y especialización previstos en los artículos 6º y 102, apartado B, de la Norma Suprema.”

Así pues, podemos apreciar de la anterior argumentación, **que el Congreso del Estado de Chiapas en materia de migración no respetó la estructura establecida por la Norma Fundamental, es decir, ha ido más allá de lo que la Constitución Federal ordena, al crear dos distintas comisiones protectoras de los derechos humanos en una misma entidad.**

En relación con lo anterior, sirve de apoyo la tesis jurisprudencial P./J.134/2001, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XV, Enero de 2002, p. 916, que establece lo siguiente:

“COMISIÓN MUNICIPAL DE DERECHOS HUMANOS DE HUAJUAPAN DE LEÓN, OAXACA. EL REGLAMENTO QUE LA CREA, EXPEDIDO POR EL AYUNTAMIENTO, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *De conformidad con lo previsto en los artículos 34, fracción XI y 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, los Ayuntamientos de esa entidad pueden proponer a la Legislatura Local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio; sin embargo, dichos preceptos no los autorizan para crear este tipo de organismos por sí solos. Ahora bien, aun cuando en términos del artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir reglamentos, lo cierto es que tales ordenamientos tienen que*

ceñirse a lo que establezcan tanto la Constitución General como la del Estado, así como las leyes federales y locales, además de adecuarse a las bases normativas que emitan las legislaturas y versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios. En esa virtud, el Reglamento Interno de la Comisión Municipal de Derechos Humanos de Huajuapán de León, Oaxaca, por el cual ese Ayuntamiento creó tal entidad con el carácter de organismo descentralizado y lo dotó de facultades, resulta contrario a lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Federal, pues lo cierto es que, independientemente de la bondad de que se multipliquen los organismos protectores de los derechos humanos y de que, a través de ellos, se promueva la cultura de la legalidad y la defensa de tan trascendentales derechos, especialmente en el ámbito municipal, resulta indispensable que su creación tenga un apoyo jurídico y, en la especie, el Ayuntamiento de Huajuapán de León carece de facultades tanto para crear organismos descentralizados por sí solo, como para legislar en lo relativo a los organismos protectores de los derechos humanos, pues dicha atribución no está contemplada en la Constitución Federal, ni en la del Estado, así como tampoco en alguna de las legislaciones secundarias de carácter federal o local.”

Así las cosas, como resultado de lo antes relatado, es posible afirmar que la Constitución Federal contiene un mandato dirigido tanto al Congreso de la Unión, como a las legislaturas estatales, en el sentido de que deberán, cada una, constituir, en el ámbito de sus competencias, un solo organismo que tenga como objeto la protección de todos los derechos humanos que tutela el orden jurídico nacional, sin hacer distinción alguna entre los derechos de un determinado tipo de sujetos u otros.

Incluso, se estima conveniente citar, en relación con la presente acción, lo que se menciona en la Resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas 48/134, del 20 de diciembre de 1993, mejor conocida como los

Principios de París, la cual tuvo por objeto la regulación relacionada con las Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.

Al respecto cabe destacar que en relación con las Modalidades de Funcionamiento de las Instituciones, en dichos Principios se establece lo siguiente:

“En el marco de sus actividades, la institución nacional deberá:

a) Examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante;

(...).”

Lo anterior, se pone a consideración del Más Alto Tribunal de la Nación, por considerar importante su contenido, ya que la propia Organización de las Naciones Unidas reconoce la importancia de que la competencia de las instituciones protectoras de los derechos humanos se encuentre bien delimitada, por los criterios objetivos establecidos por el gobierno. En el caso es la Constitución Federal el mecanismo a través de cual el gobierno ha delimitado la competencia, estructura y funciones de los organismos protectores de los derechos humanos, por lo cual resulta indispensable que se respete tal mandato constitucional.

Así, puede afirmarse que la regulación de Nuestra Constitución Federal contiene esencialmente la misma idea plasmada por los principios de París en cuanto al tratamiento de la competencia de los organismos protectores de los derechos humanos, lo cual resulta importante a efecto de robustecer la trascendencia e importancia de que los artículos impugnados en la presente acción de inconstitucionalidad sean declarados inválidos.

Por tanto, de lo anteriormente expuesto es posible concluir que el Congreso de Chiapas, desafortunadamente **omite apegarse al mandato establecido en nuestra Norma Fundamental**, por lo cual se estima que debe ser declarada inconstitucional, pues los congresos estatales, se encuentran subordinados a todo aquello que establezca nuestra Constitución Federal, y por tanto en la creación de sus propias constituciones, legislación, instituciones y organismos, deben de apegarse a lo que la Carta Magna señala.

Segundo. Los artículos 48 y 71 impugnados violan el artículo 102, apartado B, de la Constitución, pues al crear dos diversos organismos protectores de los derechos humanos en una misma entidad federativa, vulneran la estructura institucional que el Poder Constituyente ha diseñado para la debida protección de los derechos humanos, con lo cual se hace nugatorio el medio de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, que representan los organismos protectores de los derechos humanos en el Estado de Chiapas.

Como se planteó en el anterior concepto de invalidez, las normas que se impugnan en la presente acción de inconstitucionalidad establecen la existencia de dos distintos organismos protectores de los derechos humanos en el Estado de Chiapas, ya que por un lado, se establece un organismo que deberá defender, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos tutelados en el orden jurídico mexicano en general y, por otro un diverso que en específico deberá promover, proteger y diseñar las políticas públicas de defensa de los derechos humanos únicamente de los migrantes.

Lo anterior, se considera inconstitucional pues, como se mencionó previamente, no se ajusta a la organización contenida en la Ley Fundamental, pues el Poder Constituyente ya ha establecido un esquema de carácter institucional para las comisiones protectoras de los derechos humanos en México, al determinar que deberán existir, tanto a nivel estatal como federal, un organismo protector de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, que conocerán de quejas

en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. Así pues, el Congreso de Chiapas al crear en esa entidad dos diversos organismos de la misma naturaleza para la protección de los derechos referidos, atenta en contra de lo establecido por nuestra Carta Magna.

Efectivamente, la actuación del legislador chiapaneco no solamente trae consigo el vicio de constitucionalidad antes mencionado, sino que además tiene como consecuencia que se haga nugatorio el sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en Chiapas, llevado a cabo los organismos protectores de esos derechos. Lo anterior es así, pues la labor de las comisiones de derechos humanos representa un medio no jurisdiccional por el cual los particulares pueden exigir que se respeten sus derechos humanos, consagrado en el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal.

La afirmación anterior, ha sido previamente respaldada por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la acción de inconstitucionalidad 49/2009, en la que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, impugnó una disposición de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por considerar que, entre otras cosas, se limitaba la facultad de la CNDH para llevar a cabo sus funciones, con lo cual se limitaba proporcionalmente a los particulares, al verse coartada la garantía no jurisdiccional de protección de sus derechos humanos.

En relación con lo anterior, se trae a colación la siguiente transcripción de la sentencia de la antes mencionada acción de inconstitucionalidad 49/2009, fallada el 9 de marzo de 2009, cuyos argumentos se hacen propios en la medida que resulten aplicables:

“(…)

No obstante, las disposiciones del artículo también se pueden entender desde otro punto de vista: en él no sólo se confieren atribuciones a un

órgano, sino que también se establece, a favor de los gobernados, el derecho a un medio de protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

Es decir, por un lado, se establece el ámbito de competencias de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pero por el otro, se otorga a los particulares un derecho constitucional correlativo, consistente en tener acceso a que un organismo autónomo, diferente de los tribunales judiciales, se pronuncie sobre si determinados hechos o actos constituyen violaciones de derechos humanos por parte de autoridades.

(...).”

Así pues, con base en lo anterior, podemos afirmar que, el artículo 102, apartado B, referido tiene una doble vertiente, pues por un lado contiene un mandato dirigido tanto al Congreso de la Unión, como a las Legislaturas locales, en el sentido de que deberán establecer organismos de protección de los derechos humanos amparados por el orden jurídico mexicano y, por otro lado, contiene un medio no jurisdiccional de protección de los derechos humanos de los particulares.

Así, la creación de dos distintos e independientes organismos protectores de los derechos humanos en el Estado de Chiapas, trae como consecuencia que la labor sustantiva de protección de los derechos humanos que llevan a cabo los organismos contemplados por el artículo 102, apartado B, constitucional, se encuentre imposibilitada para llevarse a cabo de manera idónea, pues no atiende a la estructura ordenada por el legislador de la Constitución Federal, disminuyendo las posibilidades de defensa de los particulares.

Ahora bien, es necesario aclarar que en esta acción de inconstitucionalidad no se alega la afectación institucional que sufre la CNDH con motivo de la reforma, sino que se pone a consideración del Más Alto Tribunal la **violación manifiesta de la**

Constitución, que resulta en un perjuicio para los particulares, al atrofiarse una garantía constitucional prevista para la tutela de sus derechos fundamentales.

El precepto impugnado, perjudica a los particulares al anular una de las garantías que nuestra Constitución prevé en el artículo 102, Apartado B, para la defensa de sus derechos humanos: la labor sustantiva de la Comisión de los Derechos Humanos de Chiapas de proteger los derechos humanos a través de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa y la formulación de recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Los organismos públicos de protección de los derechos humanos establecidos por el apartado B del artículo 102 constitucional, son un elemento fundamental para el avance democrático de nuestro país.

Por lo tanto, al existir una violación a la configuración institucional que nuestra Carta Magna ha creado para la debida protección de los derechos humanos, es directamente equivalente a una limitación de los derechos fundamentales de los particulares y, por ende, la transforma en inconstitucional.

Tercero. El artículo 4, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas es violatorio del artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, al regular materia migratoria, siendo dicha facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

De acuerdo con el artículo 4, segundo párrafo⁸, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, es facultad de las autoridades estatales y municipales,

⁸ **Artículo 4.-** Toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano, los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que la presente Constitución reitera.

Las autoridades estatales y municipales, garantizarán el respeto y ejercicio de los derechos humanos de los migrantes, entre ellos el derecho de internación, derecho a la seguridad pública y a la procuración de justicia, derechos laborales, derechos a la salud, derecho a la identidad para los niños

garantizar el respeto y ejercicio de los derechos humanos de los migrantes, entre ellos el derecho de internación, derecho a la seguridad pública y a la procuración de justicia, derechos laborales, derechos a la salud y derecho a la identidad para los niños y niñas nacidos en Chiapas.

Es decir, el Órgano Legislativo del Estado de Chiapas, a través de la reforma del artículo 4, segundo párrafo, de su Constitución, regula un catálogo de derechos para los migrantes y, a su vez, establece que será facultad de las autoridades estatales y municipales garantizar el respeto y ejercicio de éstos.

En virtud de lo anterior, el **Congreso Local del Estado de Chiapas**, a través de la citada reforma constitucional **legisló en materia migratoria**, porque está estableciendo una lista de derechos cuyo ejercicio y respeto deberá de ser asegurado por las autoridades del propio Estado.

Por otra parte, el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina expresamente las facultades del Congreso de la Unión, y se hace hincapié en la fracción XVI⁹, la cual exclusivamente otorga a éste la atribución

y niñas nacidos en Chiapas; en los términos y condiciones que establezcan las Leyes, Tratados y Convenios Internacionales ratificados y Vigentes en México.

⁹ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I-XV. ...

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

para expedir leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P./J.28/2005, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, de Mayo de 2005, página 911, en el cual se puntualiza que aun cuando una autoridad municipal establezca bases de colaboración con autoridades federales en materia migratoria, es facultad reservada al Congreso de la Unión, conforme a la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedir leyes en materia de migración.

Además, resulta importante mencionar, que dichas bases generales, sobre las cuales las autoridades locales prestarán un servicio en específico a las federales como base de colaboración, se entenderán exclusivamente de auxilio y no así como la libertad para regular y ejercer facultades sobre materias que competen de manera exclusiva al legislador federal, tal y como lo es la regulación migratoria.

Cabe ahora hacer mención nuevamente del principio de la libertad de configuración legislativa, el cual de conformidad con los artículos 40 y 41 constitucionales, establece que las entidades federativas, como consecuencia de su soberanía, se encuentren facultades para crear su legislación, de la manera que estimen más adecuada, conveniente y representativa de los habitantes, de su estado, sin embargo, dicho principio, no es absoluto, ya que la propia Constitución Federal, establece limitaciones al mismo. Es decir, el principio de libertad de configuración legislativa, se encuentra limitado por el marco determinado por la Norma Fundamental.

-
- 4a.** Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

Así pues, en un sistema federal las entidades federativas son libres y autónomas en todo lo concerniente a su régimen interior, pero gozando de una independencia limitada.

Por su parte, el propósito del Constituyente al crear el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue delimitar expresamente las materias sobre las cuales únicamente el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar, por tanto, al ser la atribución de expedir leyes sobre migración una potestad concedida expresamente por la Constitución Federal a ese Congreso, los Estados no pueden emitir ningún tipo de regulación sobre dicha materia.

De ahí que es posible colegir que es facultad reservada al Congreso de la Unión regular la condición jurídica de los extranjeros; de acuerdo con el supremo interés público consagrado en la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, se puede interpretar que las leyes expedidas en la materia migratoria deberán de ser expedidas por el Congreso Federal y no así por las Legislaturas Locales.

Por lo tanto, la Legislatura del Estado de Chiapas al reformar el artículo 4, segundo párrafo, de la Constitución de dicho Estado, regula sobre un catálogo de derechos en materia migratoria, ya que dispone que las autoridades estatales y municipales, garantizarán el respeto y ejercicio de los derechos humanos de los migrantes, entre ellos el derecho de internación, derecho a la seguridad pública y a la procuración de justicia, derechos laborales, derecho a la salud, derecho a la identidad para los niños y niñas nacidos en Chiapas, es decir, respecto de una materia que conforme a la Carta Magna corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión y, por ende carece de facultades para expedir dicha legislación estatal.

Asimismo, no pasa desapercibido el criterio contenido en la jurisprudencia citada párrafos arriba, la cual establece que las autoridades locales pueden regular bases generales de colaboración con autoridades federales en materia de migración; sin

embargo esta posibilidad, como bien se colige de la tesis referida, es exclusivamente entre autoridades y, por lo tanto, se debe de entender únicamente como el apoyo que debe prestarse entre las entidades federales y locales para el mejor ejercicio de sus funciones en materia migratoria, pero de ninguna manera implica la posibilidad de que las autoridades, distintas al citado Congreso de la Unión puedan delegar la potestad para poder legislar de manera independiente sobre la citada materia; sobre todo si, como ya se dijo, en el caso el Constituyente consideró que la atribución de expedir leyes en materia migratoria era exclusiva del Congreso Federal.

Así las cosas, el artículo 4, segundo párrafo, de la Constitución de Chiapas, al ser una norma emitida por la Legislatura del Estado y comprender atribuciones constitucionalmente reservadas al Congreso de la Unión, como lo es la materia migratoria, penetra el ámbito competencial del poder público federal, irrogando facultades que nuestra Carta Magna expresamente confiere al multicitado Congreso Federal; y, por ende, no se ajusta a la esfera de atribuciones establecidas en nuestra Carta Magna.

En virtud de todo lo anterior, el artículo 4, segundo párrafo de la Constitución del Estado de Chiapas debe de ser declarado inconstitucional por transgredir el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal.

Por tanto, en el presente asunto la reforma realizada por el Congreso estatal como consecuencia de su libertad de configuración legislativa, resulta contraria al marco establecido por el Constituyente en los artículos 73, fracción XVI y 102, apartado B, aludido. La reforma es contraria al artículo 73, fracción XVI, en el sentido de que invade el terreno de aquellas materias que compete regular exclusivamente al Congreso de la Unión y además, contraria al 102, apartado B, multicitado que establece claramente la configuración institucional que deberán tener las instituciones protectoras de los derechos humanos en México.

PRUEBAS

1. Copia simple. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Doctor Raúl Plascencia Villanueva para que ocupe el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un periodo de cinco años, contados a partir del 16 de noviembre de 2009, al 15 de noviembre de 2014.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Chiapas, publicado el 13 de octubre de 2010.

Por lo antes expuesto y fundado, a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la demanda que promuevo con el carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados a las personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente del presente escrito, así como el disco compacto conteniendo la versión electrónica del presente escrito.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declare fundados los conceptos de invalidez y declare la inconstitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

México, D.F., 11 de noviembre de 2010

DR. RAÚL PLASCENCIA VILLANUEVA

PRESIDENTE