

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2013
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIO: ALEJANDRO CRUZ RAMÍREZ
COLABORÓ: MIGUEL ÁNGEL ANTEMATE MENDOZA**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintinueve de junio de dos mil diecisiete.

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

1. PRIMERO. Presentación del escrito de Acción de Inconstitucionalidad. Por escrito recibido el veintiséis de diciembre de dos mil trece¹ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Raúl Plascencia Villanueva, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la declaración de invalidez de los artículos 58, tercer párrafo, incisos a) y b), de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 71, fracción VIII, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso, ambos ordenamientos del Estado de Sinaloa, reformados mediante Decreto 972 publicado en el Periódico Oficial de la entidad mencionada de veintisiete de noviembre de dos mil trece.

¹ Visible en las fojas uno a cuarenta y tres del expediente.

2. SEGUNDO. Conceptos de Invalidez. El promovente de esta acción de inconstitucionalidad, formuló, en síntesis, los siguientes:

Primer Concepto de Invalidez.

- a. Considera que el contenido de las normas impugnadas es inconstitucional, al introducir un requisito adicional a la solicitud del Titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, consistente en un dictamen previo de procedencia, emitido por las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y la relativa al cargo que desempeñen dichos servidores, el cual deberá de ser aprobado por el Pleno, para citar a comparecer a los servidores públicos y autoridades que se nieguen a aceptar o cumplir una recomendación, ya que con esa condición se coarta la autonomía de dicho Organismo Constitucional, en detrimento de las víctimas a los derechos humanos, que motivaron la recomendación respectiva.
- b. Considera que otorgar la facultad al Congreso de Sinaloa para determinar si procede o no, una solicitud del Titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de citar a las autoridades o servidores públicos que se nieguen a cumplir o aceptar una recomendación, por vulneración de derechos humanos hace inconstitucional la norma impugnada, pues limita la autonomía e independencia del Organismo Estatal.
- c. Menciona que tal discrecionalidad puede llegar a tener matices de índole político, que pudiesen alterar el propósito de la recomendación y la protección de los derechos humanos, por ser dichas Comisiones Permanentes, con la aprobación del Pleno, quienes determinen sobre la procedencia de la solicitud realizada por el titular de la Comisión Estatal de Derechos humanos; derivando, en su caso, en una falta de objetividad y parcialidad en el dictamen correspondiente, al ser los partidos políticos dominantes, quienes resuelvan.
- d. Sostiene que los artículos impugnados violan el artículo 29, inciso b), c) y d) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- e. Menciona que con la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, se creó un bloque de convencionalidad, integrado tanto por la ley fundamental, como por los instrumentos

internacionales, criterio confirmado en la contradicción de tesis 293/2011, en la cual, el Pleno de este Alto Tribunal determinó que los derechos humanos, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de todas las normas y actos de autoridad.

- f. Señala que la reforma, agregó el principio pro personae, por lo que de existir distintas interpretaciones, para una norma jurídica, se deberá elegir aquella que proteja con mayor amplitud al titular de un derecho humano.
- g. Considera que la esfera internacional, se ha definido al principio pro personae, mediante dos variantes: a) preferencia interpretativa, en la que, de las interpretaciones válidas disponibles para resolver un caso concreto se ha de preferir la que optimice más un derecho humano; y b) preferencia de normas, según la cual el intérprete deberá preferir, en caso de poder aplicar más de una norma al caso concreto, aquella que sea más favorable a la persona, con independencia de su jerarquía.
- h. Menciona que las autoridades deben ejercer ex officio el control de convencionalidad para aplicar en sus respectivas competencias, la Convención Americana sobre Derechos humanos y demás tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como las interpretaciones realizadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- i. Señala que de los artículos 29, incisos b), c) y d), en relación con el 28, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se deriva que la Entidades Federativas tienen la obligación de hacer efectiva dicha convención, ya sea en el ámbito legislativo o judicial, por lo que, deben incorporar a su régimen jurídico, los derechos y libertades mencionadas en ésta y el contenido de dicho tratado, no puede ser interpretado para limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes, excluir otros derechos y garantías que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, o limitar el efecto que pueda producir la convención en comento.
- j. Menciona que se viola el inciso b del artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues con las disposiciones impugnadas se limita el goce y ejercicio del derecho de tutela efectiva de los derechos humanos, el cual permite a los organismos de derechos humanos, solicitar al Congreso que llame a comparecer a las autoridades o

- servidores públicos responsables de violaciones a derechos humanos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir una recomendación.
- k. Considera que se trasgrede el inciso c, del precepto mencionado renglones arriba, ya que se excluyen derechos y garantías que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, pues queda la facultad de llamar a comparecer a las autoridades o servidores públicos responsables de violaciones a derechos humanos, sujeta al procedimiento y dictamen de las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos del poder Legislativo Local, lo que tendría un efecto negativo, por la composición política de dicho órgano, por lo que puede ser distorsionada por cuestiones ajenas a la protección de derechos humanos.
 - l. Señala que las normas impugnadas son contrarias a los estándares internacionales en materia de instituciones de derechos humanos contenidos en los Principios de París, los cuales establecen que los organismos protectores de derechos humanos dispondrán del mandato más amplio posible, enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia. Por lo anterior, dichas normas objetadas, son contrarias al espíritu de independencia y pluralismo de los Órganos Protectores de Derechos Humanos, pues en el fondo, someten al procedimiento y dictamen de un órgano político, el ejercicio de una facultad constitucionalmente otorgada.
 - m. Menciona que viola el inciso d, del artículo en cita, ya que se excluye y limita el efecto de la implementación de los derechos contenidos en la Declaración Americana de Derechos humanos y otros actos internacionales de la misma naturaleza, pues se restringe el derecho de tutela efectiva de derechos humanos que desarrollan las instituciones nacionales a las que constitucionalmente se les ha dotado de autonomía; sometiendo a un procedimiento de un órgano de una composición eminentemente política, por lo que, las víctimas de una violación de derechos humanos se quedan sin un medio de defensa efectivo contra dichas violaciones, ya que en caso de presentar una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que derive en una recomendación se enfrentan a la posibilidad de que sea nula, ante la negativa del Congreso del Estado, de solicitar la comparecencia de los servidores públicos responsables que se nieguen a cumplirla.

Segundo Concepto de Invalidez.

- n. Considera que el artículo 102, apartado B, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Federal, establece la naturaleza jurídica de los organismos protectores de derechos humanos y, específica, con claridad, que las constituciones de los Estados deberán establecer y garantizar la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, dicha autonomía implica la exclusión de injerencias por parte de otras autoridades del Estado, que pudieran determinar su proceder.
- o. Señala que los organismos autónomos tienen las siguientes particulares: *i)* se encuentran establecidos directamente en la Constitución Federal, *ii)* Mantienen relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado, *iii)* cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera, *iv)* atienden funciones primarias u originarias del Estado. Tomando en cuenta lo anterior la característica principal de los organismos protectores de derechos humanos, es la autonomía en el desempeño de sus funciones, sin recibir ninguna instrucción de algún otro órgano del Estado.
- p. Manifiesta que en el artículo 102, apartado B, párrafo segundo constitucional, se establece, que cuando no sean aceptadas o cumplidas las recomendaciones por las autoridades o servidores públicos, las legislaturas de las entidades federativas, los llamarán, a solicitud de los organismos de derechos humanos, para que comparezcan a efecto de explicar el motivo de su negativa.
- q. Considera que el legislador de Sinaloa no respetó el espíritu del constituyente durante la reforma de junio de dos mil once, pues mediante las normas impugnadas, condiciona la facultad de citar a comparecer a la autoridad o servidor público que se hubiere negado a aceptar o cumplir una recomendación, además condiciona la solicitud del organismo de derechos humanos, a que emitan un dictamen las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y la relativa al cargo que desempeñen dichos servidores, los cuales deberán de ser aprobados por el Pleno del Poder Legislativo.
- r. Señala que la Constitución no facultó a las legislaturas a dictaminar sobre la solicitud del Presidente del organismo de derechos humanos, pues ello transgrediría la actuación de las comisiones de Derechos Humanos, vulnerando su autonomía

de gestión y sometiéndola a las decisiones del Poder Legislativo, lo cual sucede en el presente caso, al establecerse que dicha facultad se encuentra condicionada a un dictamen de procedencia.

- s. Considera que las autoridades que se nieguen a aceptar o cumplir recomendaciones de la comisión local de derechos humanos, no enfrentan consecuencias jurídicas ni políticas, pues el congreso local, puede decidir, mediante el dictamen de procedencia, no exigir que comparezcan a rendir cuentas, lo que neutraliza la autonomía del Organismo Estatal de Derechos Humanos y deja sin efectos las recomendaciones que emite.
- t. Sostiene que el artículo 102, apartado B, párrafo segundo, faculta lisa y llanamente, que a solicitud de los organismos protectores de derechos humanos, se cite a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

3. TERCERO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. El promovente invocó como violados los artículos 1 y 102, apartado B, párrafos segundo y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 29, incisos b), c) y d) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4. CUARTO. Admisión y trámite. Mediante proveído de dos de enero de dos mil catorce, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 42/2013 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Luis María Aguilar Morales.

5. Por auto de siete de enero siguiente, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista con la demanda a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa, para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República, para que formulara el pedimento correspondiente.

6. QUINTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa. Al rendir el informe que le fue solicitado, dicho órgano legislativo sostuvo esencialmente, los siguientes argumentos:

- a. Los artículos impugnados fueron emitidos en cumplimiento y respeto al artículo 102, apartado B, segundo párrafo; de la Constitución Federal, de tal suerte que la razón para sostener la inconvencionalidad de las normas objetadas, sería la misma para sostener la inconvencionalidad de la propia Constitución.
- b. Considera que la solicitud requerida del titular de la Comisión de Derechos humanos para efectos de considerar si se pide o no la comparecencia del servidor público que haya recibido la recomendación, como la facultad de las legislaturas de estimarla procedente, encuentra sustento legal en la Carta Magna en su artículo 102 apartado B, segundo párrafo, del cual se desprende una facultad a favor de las legislaturas de las entidades federativas para que, previa solicitud del respectivo comisionado de derechos humanos hagan comparecer a los servidores públicos que hayan recibido alguna recomendación a efectos de que explique su negativa a acatarla, lo que no implica la obligación de dichos poderes legislativos para que de manera indistinta lleven a cabo ese proceder, pues en caso contrario podría resultar ocioso y perjudicial para las propias funciones de las legislatura respectiva.
- c. Señala que no se viola la autonomía e independencia de la comisión Estatal de Derechos humanos, pues el dictamen a que se refiere los artículos impugnados, obedece a una manera de desahogar el trabajo de una forma especializada.

- d. Considera que la legislatura deba atender toda solicitud de la Comisión de Derechos Humanos, no obstante su improcedencia podría generar una saturación del Poder Legislativo, en perjuicio del propio gobernado, al generar un retardo generalizado en los asuntos sustanciales propios de la legislatura. Señala que los artículos impugnados fueron emitidos en estricto apego y cumplimiento a la Constitución Federal y en ejercicio de la potestad conferida por el artículo 43, fracción II, de la Constitución de Sinaloa, en la que se establece como facultad exclusiva del Congreso de Sinaloa, la de expedir, interpretar, reformar, abrogar y derogar leyes y decretos en todos los ramos de la administración pública del Estado.
- e. La función del Poder Legislativo es la de elaborar las leyes, en materia local conforme a lo establecido en el artículo 116 de la Constitución Federal, en el cual se establecen las bases de las entidades federativas, así como las facultades que les corresponden, por exclusión, de las que le son propias al Congreso de la Unión, como se desprende de los artículos 73 y 124 de la Constitución Federal.
- f. La Constitución de Sinaloa en sus artículos 22 al 54, se refieren a la organización, estructura y funciones del Poder Legislativo, donde de manera particular se regula todo lo relativo al proceso legislativo, lo cual sirve de fundamento para señalar que el ordenamiento reclamado, ha reunido todos los requisitos legales y por tanto, es constitucional.

7. SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

Al rendir su informe, sostuvo lo siguiente:

- a. Menciona que el Gobernador presentó un proyecto de iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución de Sinaloa y de la Ley Orgánica del Congreso de dicho Estado, pretendiendo lograr armonizar a la Constitución Local con la Federal en los puntos señalados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- b. Considera que el Poder Ejecutivo de Sinaloa, está de acuerdo con las pretensiones referidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo que se adhiere a las mismas.

8. SÉPTIMO.- Opinión de la Procuraduría General de la República. No se emitió opinión alguna.

9. OCTAVO.- Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de la parte actora, así como del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

10. NOVENO.- Returns. Por auto de cinco de enero de dos mil quince el Ministro Luis María Aguilar Morales ordenó retornar la presente acción de inconstitucionalidad al Ministro Juan N. Silva Meza, por haber asumido su lugar en la Presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

11. Por acuerdo de la Presidencia de este Alto Tribunal de cinco de enero de dos mil dieciséis, y en atención a que el Ministro Juan N. Silva Meza concluyó el periodo para el que fue designado, se ordenó el retorno del presente asunto al Ministro Javier Laynez Potisek, para formular el proyecto de resolución correspondiente.

C O N S I D E R A N D O

12. PRIMERO.- Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos

² **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: ...

Mexicanos, y 10, fracción I³, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 58, tercer párrafo, incisos a) y b) de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa y 71, fracción VIII, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso de la misma entidad, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

13. SEGUNDO.- Oportunidad. El artículo 60⁴ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, en esencia, que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días contados a partir del siguiente a aquel en que se haya publicado la ley o tratado impugnados en el medio oficial correspondiente, y precisa que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

14. En el caso, el accionante combate los artículos 58, tercer párrafo, incisos a) y b), de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 71, fracción VIII, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso ambas de Sinaloa, que fueron reformados mediante Decreto número 972, publicado en el

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 y en los tratados internacionales de los que México sea parte. 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. ...

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ...

⁴ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. ...

Periódico Oficial de Sinaloa el miércoles veintisiete de noviembre de dos mil trece, como se desprende de las copias que, de dicho medio de difusión, obran agregadas en autos⁵.

15. En esta lógica, el término de treinta días naturales para promover el presente medio de control de constitucionalidad transcurrió entre el jueves veintiocho de noviembre, y el viernes veintisiete de diciembre, ambos de dos mil trece. Ahora bien, como ha sido señalado con anterioridad en el cuerpo de la presente ejecutoria, la demanda promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fue recibida en este Alto Tribunal el veintiséis de diciembre de dos mil trece, esto es, dentro del plazo legal conferido al efecto.

16. TERCERO. Legitimación. A efecto de analizar si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación procesal para iniciar esta acción de inconstitucionalidad debe atenderse a lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso g)⁶, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del cual se advierte que dicho organismo podrá promoverla para impugnar leyes federales,

⁵ En las fojas trecientos sesenta y tres, a trescientos setenta y nueve.

⁶ **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:

...

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 y en los tratados internacionales de los que México sea parte. 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.

...

estatales y del Distrito Federal —hoy Ciudad de México— 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 el propio Texto Fundamental y en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

17. De dicho numeral fundamental se advierte entonces que la legitimación de dicha Comisión Nacional para ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales como es el caso, está circunscrita a que tales ordenamientos *“vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte”*, lo cual es acorde con la función primordial que tiene encomendada dicho organismo.

18. Al respecto, debe señalarse que este Tribunal Pleno al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2009⁷ y 49/2009⁸, estableció que basta con que la citada Comisión aduzca en su demanda una violación a derechos humanos, para considerarla como legitimada para promover este medio

⁷ Resuelta el 4 de marzo de 2010. En la votación reflejada en el engrose correspondiente respecto del tema de la legitimación, se señaló expresamente lo siguiente: “[...] y en cuanto a la propuesta modificada del considerando Tercero, en el sentido de que la legitimación de las Comisiones de Derechos Humanos para promover una acción de inconstitucionalidad se surte cuando se hacen valer planteamientos de violación a cualquier derecho fundamental; que el estudio respectivo se realizará de manera somera en el considerando de legitimación y que si la autoridad demandada objeta ésta, se le dará la respuesta.[...] Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto a que la legitimación de las Comisiones de Derechos Humanos para hacer valer acciones de inconstitucionalidad les permite plantear violaciones a derechos humanos previstos expresamente en la Constitución General de la República, incluso violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales; los señores Ministros Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza votaron en contra y en el sentido de que las Comisiones de Derechos Humanos tienen legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en las que se haga valer la invalidez de una ley por violar derechos fundamentales previstos en tratados internacionales. El señor Ministro Gudiño Pelayo anunció que realizaría voto particular”.

⁸ Resuelta el 9 de marzo de 2010. En el considerando tercero de esta sentencia se adoptaron los mismas argumentaciones que en la diversa 22/2009 y fueron aprobadas por unanimidad de votos.

de defensa constitucional. Es decir, para tener por satisfecho el requisito de legitimación, no es necesario que se realice un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, puesto que ésa es una cuestión que atañe al fondo del asunto; sino más bien, determinar si la impugnación que realiza en cada caso, está dirigida precisamente a la salvaguarda de esos derechos fundamentales, pues de no ser así —como pudiera ser el caso en que se alegara una invasión de ámbitos competenciales, desvinculada de la protección a derechos humanos—, se actualizaría su falta de legitimación para iniciar este medio de control, pues dicha Comisión tiene una limitación constitucional en materia de legitimación que se verifica en atención al tipo de violación constitucional que pretende impugnar, al señalar específicamente el texto constitucional que sólo podrá interponer acción cuando se aleguen violaciones de leyes o tratados internacionales a derechos humanos y no de otro tipo.

- 19.** En la especie, como se advierte a partir de una revisión del escrito inicial, así como de la síntesis visible en el resultando segundo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos efectivamente formuló conceptos de invalidez donde sostuvo que los artículos 58, tercer párrafo, incisos a) y b), de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 71, fracción VIII, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso ambas de Sinaloa violan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente lo dispuesto en los artículos 1° y

102, apartado B. Entre otras cuestiones, se aduce centralmente que se violan derechos fundamentales el procedimiento establecido para obtener la comparecencia ante la legislatura local de los funcionarios públicos que no acepten o se nieguen a cumplir con una recomendación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, privan de efectividad a la citada garantía no jurisdiccional en detrimento de las víctimas de violaciones a derechos humanos en el Estado de Sinaloa.

20. A partir de estos planteamientos centrales, se evidencia que la parte accionante expone los motivos por los cuales considera que los artículos que impugna violan diversos derechos fundamentales; por lo tanto, tiene legitimación para promover el presente medio de defensa constitucional, en términos de lo establecido en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

21. Precisado lo anterior, debe señalarse que el escrito inicial fue suscrito por Raúl Plascencia Villanueva, quien fungió como Presidente de la indicada Comisión Nacional⁹. Ahora, del artículo 59¹⁰, en relación con el 11, primer párrafo¹¹, de la Ley Reglamentaria de la materia, se advierte que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que de

⁹ Para acreditar tal carácter, acompañó copia del escrito de cinco de noviembre de dos mil nueve, en el que el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República le comunica que, en sesión de esa fecha, se acordó elegirlo como titular de dicho órgano constitucional autónomo, por el periodo comprendido del dieciséis de noviembre de dos mil nueve al quince de noviembre de dos mil catorce, documental que obra en copia certificada a fojas 58 del expediente.

¹⁰ **Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II."

¹¹ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

...

conformidad con las normas que los rigen, estén facultados para representarlos; de esta forma, los artículos 15, fracción I¹², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 18¹³ de su Reglamento Interno, establecen que la representación de la mencionada institución corresponde a su Presidente. En consecuencia, debe estimarse que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad y su Presidente cuenta con las facultades necesarias para representarla legalmente en este medio de control constitucional.

22. CUARTO. Causas de improcedencia y sobreseimiento.

Tanto la autoridad emisora como promulgadora no hicieron valer alguna causal de improcedencia, y en virtud de que no se advierte que se actualice alguna, lo conducente es realizar el análisis de los conceptos de invalidez planteados por el accionante.

23. QUINTO. Estudio de fondo. El accionante aduce, en esencia, que debe declararse la invalidez de los artículos 58, tercer párrafo, incisos a) y b)¹⁴, de la Ley Orgánica de la

¹² **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

¹³ **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.

¹⁴ **Artículo 58.** ...

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

a) La autoridad o servidor público de que se trate, deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, además, atender los llamados del Congreso del Estado, previo Dictamen emitido por las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y la relativa al cargo que desempeñen dichos servidores, aprobado por el Pleno, a comparecer ante dichas Comisiones Permanentes, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa;

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa y 71, fracción VIII, inciso d)¹⁵, de la Ley Orgánica del Congreso de dicha entidad federativa, los cuales prevén:

“LEY ORGÁNICA DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE SINALOA

ARTICULO 58. (...)

(...)

(ADICIONADO, P.O. 27 DE NOVIEMBRE DE 2013)

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

a) La autoridad o servidor público de que se trate, deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, además, atender los llamados del Congreso del Estado, previo Dictamen emitido por las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y la relativa al cargo que desempeñen dichos servidores, aprobado por el Pleno, a comparecer ante dichas Comisiones Permanentes, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa;

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

“LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA

ARTICULO 71.- Las Comisiones Permanentes, además de lo establecido en el artículo anterior, tendrán las siguientes atribuciones:

(...)

(ADICIONADA, P.O. 27 DE NOVIEMBRE DE 2013)

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

¹⁵ **Artículo 71.** Las Comisiones Permanentes, además de lo establecido en el artículo anterior, tendrán las siguientes atribuciones: ...

VIII. La Comisión de Derechos Humanos se encargará de atender y resolver los asuntos siguientes: ...

d) El desahogo del procedimiento relativo a la negativa de una autoridad o servidor público a aceptar o cumplir una recomendación que le emita la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en conjunto con la Comisión Permanente relativa al cargo que desempeñe dicha autoridad o servidor, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77 bis, tercer párrafo de la Constitución Política del Estado y 58, tercer párrafo de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

...

VIII.- La Comisión de Derechos Humanos se encargará de atender y resolver los asuntos siguientes:

(...)

d) El desahogo del procedimiento relativo a la negativa de una autoridad o servidor público a aceptar o cumplir una recomendación que le emita la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en conjunto con la Comisión Permanente relativa al cargo que desempeñe dicha autoridad o servidor, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77 bis, tercer párrafo de la Constitución Política del Estado y 58, tercer párrafo de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos."

24. En los conceptos de invalidez el promovente adujo esencialmente que al preverse en las normas combatidas la existencia de un dictamen de procedencia previo para que comparezcan ante el Congreso de Sinaloa las autoridades o servidores públicos que se nieguen a aceptar o cumplir las recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a fin de que expliquen los motivos de su negativa de aceptar sus recomendaciones, el legislativo local se irroga la facultad de rechazar la solicitud de dicha Comisión, lo que contraviene lo dispuesto por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Federal, el cual no faculta a las legislaturas locales para dictaminar la procedencia de las solicitudes que hagan los presidentes de los organismos protectores de derechos humanos locales, pues ello implica calificar la actuación de dichos organismos, limitar o neutralizar su autonomía y supeditar sus decisiones al Poder Legislativo local, dejando sin efectos las recomendaciones que emiten.

25. Por su parte, los artículos impugnados en lo que a este estudio interesa, prevén esencialmente, que a efecto de que la autoridad o servidor público que se hubiere negado a aceptar o cumplir una recomendación de la Comisión Estatal de los

Derechos Humanos, comparezca ante el Congreso de la entidad a explicar el motivo de su negativa, a solicitud del Presidente de la citada Comisión, debe mediar un Dictamen de procedencia del Congreso, emitido por las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y la relativa al cargo que desempeñen dichos servidores, aprobado por el Pleno de ese órgano legislativo, además, señalan que previa consulta con las Comisiones Permanentes mencionadas, la Comisión de Derechos Humanos determinará si la fundamentación y motivación presentadas por la autoridad o servidor público que se hubiese negado a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas, son suficientes.

- 26.** A fin de analizar los argumentos de invalidez, debe acudir, en primer lugar, al texto de los artículos 1º, párrafo primero y 102, Apartado B, de la Constitución Federal, que el accionante estima vulnerados, los cuales prevén en lo que al caso interesa, lo siguiente:

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

*Artículo 102
[...]*

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

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

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.

[...]

27. En el primero de los preceptos reproducidos, se prevé un mandato de orden universal consistente en que en nuestro país, todas las personas gozarán: **i)** de los derechos humanos reconocidos en el propio ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y **ii)** de las garantías que se establezcan para su protección. De esta manera, conforme al propio texto constitucional, tanto el ejercicio de esos derechos fundamentales, como el ejercicio de dichas garantías, no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establezca.

- 28.** El segundo de los preceptos fundamentales referidos, instituye precisamente una de las garantías a que se refiere el artículo 1º, consistente en un mecanismo de carácter no jurisdiccional de protección a los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, conformado por organismos protectores de carácter autónomo en los ámbitos federal y en el de las entidades federativas. Dicho mecanismo se sustenta en un esquema de facultades y prohibiciones expresas —en este último caso, por autoridad y por materia— derivadas de la propia Constitución para que el ejercicio de las primeras por parte de los organismos creados para ello sea uniforme, de manera tal que ya sea en el ámbito federal o local, puedan conocer de presuntas violaciones de derechos humanos por parte de cualquier autoridad o servidor público, pero que también tengan las mismas restricciones.
- 29.** De esta manera, el texto constitucional ordena al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de las Entidades Federativas, para que en el ámbito de sus respectivas competencias —a través de una ley federal y en sus correspondientes Constituciones—, establezcan organismos dotados de autonomía para la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. El propio texto fundamental dota de atribuciones expresas a dichos organismos —tanto federales como estatales— para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen esos derechos.

- 30.** Para cumplir la función que tienen encomendada dichos organismos, se les dota de atribuciones para formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.
- 31.** Al delinear este mecanismo, la Constitución Federal establece un esquema de obligatoriedad para todos los servidores públicos de dar respuesta a las recomendaciones que les sean realizadas por dichos organismos; así como de fundar, motivar y hacer públicas sus respuestas para los casos en que no las acepten o no las cumplan. Para el caso en que dichas recomendaciones no sean aceptadas, los organismos protectores de derechos humanos podrán solicitar al correspondiente órgano legislativo —Cámara de Senadores o Comisión Permanente del Congreso de la Unión para el ámbito federal y al Congreso correspondiente para el ámbito estatal— llamar a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.
- 32.** Ahora bien, desde el momento en que se elevó a rango constitucional el sistema no jurisdiccional de protección a derechos humanos a cargo de organismos especializados de los órdenes federal y estatal¹⁶, se expresó por el Constituyente

¹⁶ Mediante Decreto de Reforma a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de enero de mil novecientos noventa y dos, por el que se adicionó un Apartado B al artículo 102, para quedar redactado en ese entonces de la siguiente manera: "Artículo 102.-...

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga 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

Permanente en el procedimiento legislativo respectivo, que los organismos protectores de derechos humanos llevarían a cabo su función mediante la emisión de recomendaciones no vinculatorias cuya fuerza, se sustenta en su difusión hacia la opinión pública, la que inclina a la autoridad a subsanar la falta, so pena del señalamiento social. Del proceso legislativo correspondiente a la reforma referida destaca, en lo relativo al tema a estudio, lo siguiente:

**EXPOSICION DE MOTIVOS
INICIATIVA DEL EJECUTIVO
19 de noviembre de 1991.**

(...)

Este es el contexto en el que inscribe la presente iniciativa. En ellas se propone una adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque consideramos que conviene a México, dentro del proceso de cambio que vivimos, dotar al Estado de instrumentos con la idea y fines que caracterizan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, dar a éstos la permanencia necesaria para garantizar eficacia y resultados en el mediano y largo plazos.

La comisión ha sido órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. Los logros alcanzados hasta ahora por esa institución pero, sobre todo, los muchos por alcanzar a futuro en el propósito de mayor justicia social que nos hemos fijado, animan a esta iniciativa.

La comisión se estructuró a la manera de un Ombudsman, institución escandinava encaminada a la protección de estos derechos, de ninguna manera sustitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, sino como organismo auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales.

Al crear la comisión no hubo el simple ánimo de importar una figura extranjera que algunos pudieran considerar que no corresponde a nuestra cultura ni a los orígenes y conformación de nuestro sistema jurídico. La adoptamos, no porque pudiera resultar novedosa, sino porque la experiencia de su funcionamiento en otros estados que ha sido altamente positiva.

los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, 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 conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

En efecto, el éxito de esta figura, que actualmente es acogida en más de 40 países de todos los continentes y de las más diversas tradiciones jurídicas y culturales, radica en la protección que brinda a través de un procedimiento flexible y breve, en el que se investigan las quejas presentadas, procurando alcanzar una solución rápida y, de no obtenerse ésta, se emite una recomendación no obligatoria para las autoridades respectivas, pero que al darse a conocer públicamente, lleva consigo el apoyo de la opinión pública. Las conclusiones de la comisión son meras recomendaciones; es decir, no tienen fuerza coercitiva y no vinculan ni obligan a la autoridad a la cual se dirigen. Este principio es una de las características esenciales del Ombudsman, que lo mantiene al margen de la competencia de todo tribunal u órgano jurisdiccional.
(...)

DICTAMEN/ORIGEN

Cámara de Diputados

11 de diciembre de 1991

(...)

La iniciativa que remite el Ejecutivo Federal a esta soberanía, que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para elevar a rango constitucional la protección que brinda la Comisión Nacional de Derechos Humanos, expresa una de las preocupaciones fundamentales de la sociedad de reforzar el estado de derecho y de que todos los actos del gobierno se ajusten a la Constitución General de la República y a las leyes que de ella emanan.

(...)

Sustentada en un reclamo popular, se creó en México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual no sufre ni sustituye a ningún tribunal, procuraduría, ni a recurso procesal alguno; su actividad y naturaleza le permite contribuir en la impartición de justicia sin alterar el orden jurídico.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos protege los derechos humanos de los gobernados frente a las autoridades, a través de un procedimiento flexible y breve; investiga las quejas que se le presentan y trata de alcanzar una solución rápida, mediante una recomendación autónoma, no obligatoria, para las autoridades correspondientes, que al conocerse, logra el apoyo de la opinión pública y le confiere una eficacia inusual.

Las actuaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos difieren de órganos formales de impartición de justicia, ya que en ellas no se sigue un procedimiento formal y rígido, cuyas etapas concluyen luego del desahogo de diversos pasos y requisitos procesales, que de no observarse afectan medularmente la resolución de la "litis". La Comisión Nacional de Derechos Humanos contempla la solución del conflicto planteado a través de la investigación puntual de los hechos y actos denunciados, de la cual se desprenden o una recomendación a la autoridad responsable, para corregir la violación cometida o un documento de no responsabilidad, cuando la queja presentada fuere infundada. Las recomendaciones carecen de fuerza coercitiva, no

vinculan ni obligan a la autoridad a la cual se dirige y en ello radica la característica fundamental de la institución, ya que si su conclusión fuese imperativa, conformaría un órgano distinto y diverso al "ombudsman". La Comisión Nacional de Derechos Humanos, como su actuar lo ha demostrado, es un órgano más al alcance de la sociedad, que colabora eficazmente en la protección de los derechos de más valía del hombre frente al ejercicio de la autoridad.

Los fines del "ombudsman" y el juicio de garantías, no son incompatibles ni se contraponen. Ciertamente son diversos sus procedimientos y alcances: **la fuerza de las recomendaciones que emite el primero, se sustenta en su difusión hacia la opinión pública, la que inclina a la autoridad a subsanar la falta, so pena del señalamiento social.** La sentencia del juicio de amparo, por su parte, obliga al funcionario responsable, al grado de que si no se cumple puede ser destituido del cargo por el pleno de la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación; estas diferencias no imposibilitan que ambas instituciones cumplan con la responsabilidad que tienen encomendada: preservar las garantías y derechos de los gobernados. De esta manera se enriquece el orden jurídico y se satisface una necesidad social. La Comisión Nacional de Derechos Humanos resulta ser una nueva conciencia ciudadana con la que todos los mexicanos estamos comprometidos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos
(...)

33. Por otra parte, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once se reformó nuevamente el Apartado B del artículo 102 constitucional; dicha reforma tuvo por objeto dotar de mayor fuerza a dichas recomendaciones y que se convirtieran en un mecanismo más eficaz para la protección de los derechos humanos y su reparación, elevando a las autoridades omisas el costo de su rechazo o incumplimiento, a fin de fortalecer el sistema no jurisdiccional de protección a esos derechos. Por ello, se agregó la obligación de los servidores públicos de responder las recomendaciones presentadas por los organismos de protección de Derechos Humanos, así como de fundar, motivar y hacer pública su negativa, cuando no aceptaran o cumplieran dichas recomendaciones y, asimismo,

se estableció la facultad de la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según correspondiera, para llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparecieran ante esos órganos legislativos, a efecto de que explicaran el motivo de su negativa.

- 34.** Así, para efectos de la comparecencia de que se trata, el precepto constitucional de mérito asignó atribuciones específicas tanto a los órganos legislativos, como a los organismos de protección de los derechos humanos, pues otorgó a los primeros la potestad de llamar a comparecer a los servidores públicos responsables, pero determinó que para tal efecto debía existir una solicitud de los organismos protectores referidos.
- 35.** De esta manera, al margen de la facultad de los organismos de protección de los derechos humanos para realizar la solicitud correspondiente, lo cierto es que la facultad de llamar a comparecer a las autoridades responsables ante los órganos legislativos se estableció en todo momento como una potestad, precisamente, de estos últimos, pues es ante ellos que los funcionarios de que se trate habrán de comparecer y explicar el motivo de su proceder.
- 36.** En el proceso legislativo correspondiente incluso se mencionó que las autoridades que decidieran no acatar una recomendación debían tener muy buenas razones para ello y

ser capaz de defenderlas ante *“los representantes populares”*. También se hizo mención de que dicha comparecencia constituía un control de tipo político; que a través de él se involucraba a otros órganos de Estado en el respeto a las prerrogativas de los mexicanos; que con dicha disposición el Poder Legislativo se sumaba a los actores que defendían y protegían a los derechos humanos. Asimismo se dijo que con la adición en análisis se fortalecía el vínculo establecido constitucionalmente entre el Senado de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como los poderes legislativos locales con los organismos protectores de los derechos humanos de las entidades.

37. Sin embargo, en ningún momento se estableció como una facultad de ejercicio obligatorio¹⁷.

38. En esa medida, este Tribunal Pleno considera que las disposiciones legales en estudio no son contrarias al artículo 102, Apartado B, de la Constitución Federal, pues el hecho de que los organismos de protección de los derechos humanos puedan solicitar a las legislaturas correspondientes que llamen a comparecer a las autoridades o servidores públicos que se nieguen a aceptar o cumplir sus recomendaciones, no implica

¹⁷ Tal como las ha entendido este Tribunal Pleno en la tesis 9/2006, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1533, del siguiente contenido: **PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS.** El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas.

que el órgano legislativo de que se trate esté obligado a requerir las comparecencias que se les soliciten en automático y sin trámite alguno, como pretende la actora, por lo que válidamente puede establecerse –como en el caso–, que la solicitud de que se trate sea objeto de un dictamen por parte de las Comisiones legislativas y que finalmente sea el Pleno del Congreso de Sinaloa el que determine si ejerce, en cada caso en concreto, la atribución constitucional de mérito.

- 39.** Si la propia norma constitucional prevé, en relación con la comparecencia en estudio, atribuciones específicas para los órganos legislativos, resulta válido que éstos regulen la función que constitucionalmente les corresponde, apegándose, desde luego, al marco fijado por la Ley Fundamental.
- 40.** Cabe apuntar, además, que la emisión del dictamen antes referido constituye simplemente el medio que escogió el legislador de Sinaloa para facilitar el análisis por parte del Pleno del Congreso local que le permita estar en aptitud de determinar la pertinencia de ejercer, en cada caso, la facultad de requerir la comparecencia de las autoridades responsables; facultad que, como ya se señaló, corresponde al órgano legislativo.
- 41.** Además, el desahogo del trabajo parlamentario del Congreso de la entidad de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso de Sinaloa¹⁸, se lleva a cabo a través de

¹⁸ “**Artículo 65.** Las Comisiones del Congreso son órganos colegiados que se integran por Diputados, cuyas funciones son las de analizar y discutir las iniciativas de Ley, los proyectos de

comisiones legislativas, ya sea permanentes o especializadas, las cuales elaboran un estudio que se materializa mediante un dictamen en el que se propondrá una resolución a un asunto determinado, el cual será sometido con posterioridad al Pleno de la Legislatura para su aprobación o incluso desechamiento.

42. Así, las normas en estudio no afectan la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, como afirma la actora, pues tanto la organización del trabajo parlamentario como el ejercicio de la facultad de comparecencia de que se trata son atribuciones del Congreso de la entidad; además de que ésto no deja, de ninguna manera, sin efectos las recomendaciones de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, pues al margen de que se llame o no a comparecer ante la legislatura correspondiente a determinado funcionario, lo cierto es que prevalece la publicidad de dichas recomendaciones, así como la obligación de las autoridades responsables de fundar, motivar y hacer pública su negativa de acatarlas.

Decreto y demás asuntos que les sean turnados por la Mesa Directiva para elaborar, en su caso, los dictámenes correspondientes.

Artículo 66. En el cumplimiento de sus funciones el Congreso del Estado integrará Comisiones, mismas que por su naturaleza serán Permanentes y Especiales.

Artículo 143. Ninguna iniciativa se someterá a la consideración del Congreso sin que antes haya sido examinada y dictaminada por la Comisión o Comisiones correspondientes. Esta exigencia podrá dispensarse por la Legislatura en los términos previstos por esta Ley.

Previo acuerdo de la Cámara, se podrá dar difusión a las iniciativas, dictámenes y proposiciones acerca de un asunto de interés general.

Artículo 148. Las Comisiones formularán por escrito sus dictámenes, que constarán de dos partes, expositiva una y resolutive otra.

En la primera, expresará los fundamentos de la resolución que se proponga y en la segunda se expondrá dicha resolución, reduciéndola a proposiciones claras y sencillas, o en caso de Ley o Decreto, a artículos numerados, sobre los que recaerá la votación de la Cámara.

Las Comisiones que creyeren pertinente proponer algo al Congreso en materias pertenecientes a su ramo, podrán ampliar su dictamen a materias relacionadas aun cuando no sea objeto expreso de la iniciativa.

No se tomarán en consideración los dictámenes que carezcan de los requisitos expresados, ni aquellos cuya parte resolutive no forme un todo completo.

Los dictámenes podrán proponer la resolución en sentido aprobatorio o desaprobatorio respecto de la iniciativa que se dictamina, pudiendo modificar el contenido de la misma.

43. En esa medida, no asiste la razón a la Comisión promovente al sostener que las normas en análisis son contrarias a lo dispuesto por el Apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal.

44. Tampoco contravienen lo dispuesto por los artículos 1¹⁹ de la Ley Fundamental y 29, incisos b), c) y d)²⁰ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues además de que, como se señaló, al margen de que se llame o no a comparecer ante la legislatura correspondiente a determinado funcionario, prevalece la publicidad de las recomendaciones de los organismos de protección de los derechos humanos, así como la obligación de las autoridades y servidores públicos responsables de fundar, motivar y hacer pública su negativa de acatarlas, lo cierto es que en nuestro País existen, además,

¹⁹ **Artículo 1.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

²⁰ **Artículo 29. Normas de Interpretación.**

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: ...

b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

mecanismos de protección jurisdiccionales de los derechos humanos, como es el juicio de amparo, por lo que no se restringe la protección de los derechos humanos.

45. Cabe destacar, que en similares condiciones se resolvió la acción de inconstitucionalidad 30/2013, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la cual se impugnaban los artículos 43, fracción XXXIV, segundo párrafo y, 77 Bis, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, con base en argumentos esencialmente iguales.

46. Con base en lo expuesto y al haber resultado infundado el concepto de invalidez en estudio, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 58, tercer párrafo, incisos a) y b), de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 71, fracción VIII, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso, ambos ordenamientos del Estado de Sinaloa, reformados mediante Decreto 972 publicado en el Periódico Oficial de la entidad mencionada de veintisiete de noviembre de dos mil trece.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 58, párrafo tercero, incisos a) y b), de la Ley Orgánica de la Comisión

Estatut de Drets Humans y 71, fracci3n VIII, inciso d), de la Ley Org3nica del Congreso, ambos ordenaments del Estat de Sinaloa, reformats mitjanament Decret 972, publicat en el Peri3dic Oficial de dita entitat el vintisiete de novembre de dos mil trece.

TERCERO. Publ3quese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federaci3n y su Gaceta.

Notif3quese. Por oficio, a las autoridades. En su oportunidad, arch3vese el expediente.

As3 lo resolvi3 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Naci3n por unanimidad de diez votos de los se1ores Ministros Coss3 D3az, Luna Ramos, Franco Gonz3lez Salas, Zald3var Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Pi1a Hern3ndez, Medina Mora I., Laynez Potisek, P3rez Day3n y Presidente Aguilar Morales.

El se1or Ministro Alfredo Guti3rrez Ortiz Mena no asisti3 a la sesi3n de veintinueve de junio de dos mil diecisiete por desempe1ar una comisi3n oficial.

El se1or Ministro Presidente Aguilar Morales declar3 que el asunto se resolvi3 en sus t3rminos propuestos. Doy Fe.

MINISTRO PRESIDENTE

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

MINISTRO PONENTE

JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Maam*