

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

**Ministros que integran el Pleno de  
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,  
C.P. 06065, México, D.F.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acreditó con copia certificada del Acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Benvenuto Cellini 106, esquina Sassoferrato, Colonia Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460, México, Distrito Federal; designo como delegados, en 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, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Jorge Luis Martínez Díaz y Luis Marcelo Vega Robledo, con cédulas profesionales números 1508301, 1985959 y 1220222, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados Rosaura Luna Ortiz, Ernesto Oliveros Ornelas, Moises Israel Flores Pacheco, así como Paulina Montserrat Pérez Navarro, Isrrael López Arroyo y Diana González Gómez; con el debido respeto comparezco y expongo:

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 relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

**I. Nombre y firma del promovente:**

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

**II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**

- A. **Órgano Legislativo:** Congreso del Estado de Querétaro.
- B. **Órgano Ejecutivo:** Gobernador del Estado de Querétaro.

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

Los artículos 82, 83, 84, 85, 86, 89 y 90, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial, del Gobierno del Estado de Querétaro, el tres de septiembre del año dos mil quince.

**IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:**

- De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:  
Artículos 1º, 4 y 73 fracción XVI.

**V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad
- Principio *pro persona*.

- Competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

## **VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 82, 83, 84, 85, 86, 89 y 90, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial, del Gobierno del Estado de Querétaro, el tres de septiembre del año dos mil quince.

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, se solicita la declaración de invalidez de los artículos 82, 83, 84, 85, 86, 89 y 90, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial, del Gobierno del Estado de Querétaro, el tres de septiembre del año dos mil quince, por lo que el plazo para presentar la acción corre del viernes cuatro de septiembre de dos mil quince al sábado tres de octubre del mismo año, sin embargo por tratarse de un día inhábil se extiende el plazo al día lunes cinco de octubre de dos mil quince.

Por tanto, al promoverse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día de hoy, la acción es oportuna.

### **VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.**

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales, estatales y del Distrito Federal, en los siguientes términos:

*“**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.(...).”*

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer 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 al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que por su relevancia, a continuación se citan:

**De la Ley:**

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

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

*(...)*

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y*

*(...).”*

**Del Reglamento Interno:**

*“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.**”*

## **IX. Introducción.**

El día 26 de enero de 1990 el Estado Mexicano firmó la Convención sobre los Derechos del Niño, publicándola en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 25 de enero de 1991. Fecha a partir de la cual los Estados Unidos mexicanos se obligaron a su estricto cumplimiento.

Por lo que es innegable la obligación del Estado Mexicano, al respecto de la protección constitucional y convencional que debe otorgar a los niños. Es así que el Congreso de la Unión, en ejercicio de sus facultades constitucionales, adicionó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el día cuatro de diciembre de dos mil catorce, con la finalidad de que los autoridades del Estado Mexicano, con base en dichas directrices ajustaran su actuar, quedando incluso facultados para legislar en materia de niños, niñas y adolescentes.

Es así que las legislaturas locales han ido emitiendo la normatividad respectiva, tal es el caso del Estado de Querétaro, que en fecha tres de septiembre de dos mil quince, publicó en su periódico oficial la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro, la cual aspira a responder con los compromisos constitucionales y convencionales en la materia. Sin embargo de esa ley destacan los artículos como 82, 83, 84, 85, 86, 89 y 90, por su discordancia con el marco constitucional y convencional, en tanto que incumplen con uno de los principales objetivos del Estado, el cual es velar por el interés superior de la niñez, principio que se ve vulnerado a razón de la existencia de contradicciones en la ley impugnada, y la Norma Suprema.

Pues a juicio de este Organismo Nacional, existe la probable invasión competencial en que incurrió el legislador del Estado de Querétaro, con la expedición de los artículos 81, 82, 83, 84, 85, 88 y 89, que conforman el capítulo “De las Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes”, al atribuirse una actividad legislativa que corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión, pues de acuerdo con el artículo 73, fracción XVI, éste es el único facultado para la

emisión de leyes en materia de migración, por lo que se someten a control constitucional por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Dichos artículos en su conjunto, se estiman trasgresores de los derechos a la seguridad jurídica, al principio de legalidad, al principio *pro persona*, a l y a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia migratoria.

Dichos artículos son del tenor literal siguiente:

**De la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro.**

*“Artículo 82. El presente Capítulo se refiere a las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana.*

*Las autoridades estatales deberán proporcionar, de conformidad con sus competencias, los servicios correspondientes a niñas, niños y adolescentes en situación de migración, independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria.*

*En tanto el Instituto Nacional de Migración determine la condición migratoria de la niña, niño o adolescente, el Sistema Estatal DIF, según corresponda, deberá brindar la protección que prevé esta Ley y demás disposiciones aplicables.*

*El principio del interés superior de la niñez y la adolescencia será una consideración primordial que se tomará en cuenta durante el procedimiento administrativo migratorio al que estén sujetos niñas, niños y adolescentes migrantes, en el que se estimarán las posibles repercusiones de la decisión que se tome en cada caso.”*

**“Artículo 83.** Las autoridades competentes deberán observar los procedimientos de atención y protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, previstos en la Ley de Migración, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, debiendo observar en todo momento el principio del interés superior de la niñez y la adolescencia los estándares internacionales en la materia.”

**“Artículo 84.** Las autoridades competentes, una vez en contacto con la niña, niño o adolescente deberán de adoptar las medidas correspondientes para la protección de sus derechos. En consecuencia, darán una solución que resuelva todas sus necesidades de protección, teniendo en cuenta sus opiniones y privilegiando la reunificación familiar, excepto que sea contrario a su interés superior o voluntad.”

**“Artículo 85.** Las garantías de debido proceso que se deberán aplicar en los procesos migratorios que involucran a niñas, niños y adolescentes son las siguientes:

- I. El derecho a ser notificado de la existencia de un procedimiento y de la decisión que se adopte en el marco del proceso migratorio;
- II. El derecho a ser informado de sus derechos;
- III. El derecho a que los procesos migratorios sean llevados por un funcionario especializado;
- IV. El derecho de la niña, niño y adolescente a ser escuchado y a participar en las diferentes etapas procesales;
- V. El derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor y/o intérprete;
- VI. El acceso efectivo a la comunicación y asistencia consular;
- VII. El derecho a ser asistido por un abogado y a comunicarse libremente con él;
- VIII. El derecho, en su caso, a la representación en suplencia;
- IX. El derecho a que la decisión que se adopte, evalúe el interés superior de la niña, niño y adolescente y esté debidamente fundamentada;”
- X. El derecho a recurrir la decisión ante la autoridad jurisdiccional competente; y

XI. El derecho a conocer la duración del procedimiento que se llevará a cabo, mismo que deberá seguir el principio de celeridad.

**“Artículo 86.** Durante el proceso administrativo migratorio podrá prevalecer la unidad familiar o en su caso la reunificación familiar en términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables, siempre y cuando ésta no sea contraria al interés superior de la niñez y la adolescencia.

*Para resolver sobre la reunificación familiar se deberá tomar en cuenta la opinión de niñas, niños y adolescentes migrantes, así como todos los elementos que resulten necesarios para tal efecto.”*

**“Artículo 89.** Está prohibido devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir o de cualquier manera transferir o remover a una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.”

**“Artículo 90.** Cualquier decisión sobre la repatriación de una niña, niño o adolescente al país de origen o a un tercer país seguro, sólo podrá basarse en los requerimientos de su interés superior.”

## X. Marco Constitucional y Convencional.

### A. Nacional

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**“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.**  
(...)"

**“Art. 4o.-** *El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.*  
(...)"

**En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos.** *Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.*  
(...)"

**“Art. 73.-** *El Congreso tiene facultad:*  
(...)"

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

## **XI. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO.** Los artículos 82, 83, 84, 85, 86, 89, 90, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños, y Adolescentes del Estado de Querétaro trasgreden la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para

**legislar en materia de migración, prevista en la fracción XVI, del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Es importante destacar de manera preliminar al fondo del presente concepto de invalidez, que el texto del capítulo que contiene las normas sobre las que se desarrolla el presente agravio constitucional y que abarca los artículos 82, 83, 84, 85, 86, 89, 90, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños, y Adolescentes del Estado de Querétaro, Niños, y Adolescentes del Estado de Querétaro, tienen su origen en la Ley General de los Derechos de los Niños, Niños y Adolescentes, específicamente a los que corresponden a los artículos 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100 y 101.

De acuerdo con el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión dictar leyes sobre emigración e inmigración. De manera que de acuerdo al sistema federal de competencias, previsto en el artículo 124 de la Constitución Federal, los Estados de la República quedan impedidos para legislar respecto esta materia.

Ahora bien, el grupo de disposiciones normativas arriba señalados, conforman respectivamente un capítulo que tiende a normar la actuación de las autoridades tratándose de niñas, niños y adolescentes migrantes, ya que el texto de los artículos 82 y 89 de sendas leyes específica que esos capítulos se refieren a las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales (1), extranjeros (2) y repatriados (3) en el contexto de movilidad humana.

En el caso de la norma emitida por el Congreso de la Unión, no existe vicio alguno, pues éste se encuentra facultado expresamente por la Norma Suprema para emitir leyes en materia de migración, extranjería y migración; no así el Congreso del Estado de Querétaro, quien carece de legitimación para emitir actos normativos como el señalado.

Resulta pertinente elucidar que ello no exime a la citada entidad federativa, como al resto de las entidades federativas de velar por la promoción, respeto protección y garantía de los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, de todas las personas, independientemente de su estatus migratorio. Dicho de otro modo, los Estados quedan obligados a proteger a todas las personas, sean nacionales o extranjeros, en todos y cada uno de los aspectos que son inherentes e indispensables a su dignidad como seres humanos.

Es importante subrayar este aspecto porque como ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso Vélez Loo Vs. Panamá, de las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos, derivan deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, respecto a lo cual los migrantes indocumentados o en situación irregular han sido identificados como un grupo en situación de vulnerabilidad pues son los más expuestos a las violaciones potenciales o reales de sus derechos y sufren, a consecuencia de su situación, un nivel elevado de desprotección de sus derechos.

Cuenta habida que las normas locales cuestionadas no distinguen entre los aspectos de emigración e inmigración de nacionales y extranjeros y las cuestiones de desplazamiento interno de niños nacionales, de manera que el Poder Legislativo no delimitó la competencia de la autoridad estatal y su régimen de actuación, puesto que para el caso de migración el Estado es incompetente para legislar, en cambio para el tema de desplazamiento interno de menores de edad nacionales, la Constitución no confiere competencia exclusiva ni concurrente a la Federación, de manera que de acuerdo al artículo 124 de la Norma Suprema, los Estados de la República no tendrían impedimento para legislar en el tema.

Más aun, atendiendo al contexto social de la realidad imperante el desplazamiento de los niños, niñas y adolescentes nacionales, dentro del territorio mexicano, en un contexto de movilidad humana, es un hecho que no

puede dejar de ser observado por todos los órdenes de gobierno, y en el que tanto autoridades federales, estatales y municipales deben participar para ejecutar medidas concretas de protección de estas personas, incluso a través de acciones legislativas. Pese a ello, no se justifica la emisión de los actos normativos que en esta vía se reclaman, porque la ley en que se insertan, no son la vía, ni la forma idóneas, es más, de manera preliminar se puede concluir que tales normas carecen de eficacia para cumplir con el objetivo antes apuntado porque no se traducen en acciones directas y concretas.

En este aspecto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha recordado que el Estado tiene el deber de prestar especial atención a las necesidades y a los derechos de los niños, en consideración a su condición particular de vulnerabilidad.<sup>1</sup> De igual modo, el Tribunal Interamericano ha dicho que los motivos y las manifestaciones de la vulnerabilidad acentuada en los desplazados han sido caracterizados desde diversas perspectivas. Dicha vulnerabilidad es reforzada por su proveniencia rural y, en general, afecta con especial fuerza a niñas y niños y jóvenes. La crisis del desplazamiento interno provoca a su vez una crisis de seguridad, y que el retorno de los desplazados a sus hogares carece, en muchos casos, de las condiciones necesarias de seguridad y de dignidad para ellos y, dentro de los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno, además de graves repercusiones psicológicas en ellos, se han destacado (i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) la marginación, (iii) la pérdida del hogar, (iv) el desempleo, (v) el deterioro de las condiciones de vida, (vi) el incremento de las enfermedades y de la mortalidad, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, (viii) la inseguridad alimentaria, y (ix) la desarticulación social, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Sentencia de 24 de noviembre de 2011. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 237, Párrafo 168.

<sup>2</sup> Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 134, Párrafo 175.

Cuestiones que el Legislador del Estado de Querétaro, soslayó al emitir las normas que se discuten y desatendió la protección que ameritan los niños, niñas y adolescentes, que necesitan de una atención especial, completa, real, efectiva y sistemática, lo que no acontece en el caso concreto, porque como se aludió en el inicio de estas consideraciones, el texto de las normas locales deviene de una traslación literal del texto de la Ley General de los Derechos de los Niñas, Niños y Adolescentes, cuya *ratio essendi*, es generar disposiciones de observancia general para todas las autoridades nacionales en los tres órdenes de gobierno, por parte del Congreso de la Unión quien cuenta con facultades en la materia de niñez y en la de migración, no así el legislador de Querétaro, quien sólo cuenta con facultades en el tema de derechos de niños, niñas y adolescentes y al legislar en el tema no previó una protección idónea, adecuada y especializada, como se evidencia en las normas que se reclaman ante este Alto Tribunal.

Por lo que desde otra perspectiva, tales artículos también son una deficiente regulación legislativa del Estado para proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes del Estado de Querétaro, y por ende, conforme a precedentes de este Tribunal en Pleno, pueden ser estudiados desde esa óptica.<sup>3</sup>

Bajo esta tesitura, y en congruencia con el mandato constitucional de protección de los derechos humanos que impera en la actuación de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, del conjunto de artículos que conforman el texto en análisis sólo se impugnan en esta demanda los artículos 82, 83, 84, 85, 86, 89, 90, y se solicita se mantengan en el orden jurídico estatal los artículos que se refieren a obligaciones del estado para la defensa y protección de niñas, niños y adolescentes, pues tales sirven como una directriz que refuerza el mandato de protección que obliga a las autoridades estatales.

---

<sup>3</sup> Jurisprudencia P./J. 5/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Materia Constitucional, página 1336, del rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS."

En cambio, como se aprecia que el Poder Legislativo del Estado de Querétaro, en los artículos 82, 83, 84, 85, 86, 89, 90, e la Ley de los Derechos de Niñas, Niños, y Adolescentes del Estado de Querétaro, previó disposiciones relativas a niños, niñas y adolescentes migrantes, las cuales de origen, y en su totalidad resultan inválidas al ser emitidas por una autoridad que carece de competencia constitucional para la emisión de leyes en la materia.

Como ya se dijo, el texto de los artículos que se analizan corresponden a los artículos 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100 y 101 de la Ley General de los Derechos de los Niñas, Niños y Adolescentes, empero ésta es una norma general expedida por el Congreso de la Unión, en uso de las facultades que le son conferidas por el artículo 73, fracción XXIX-P Constitucional, y nada impide que dicho Congreso pueda prever disposiciones de observancia general en la aludida Ley General, en materia de migración en uso de la facultad exclusiva prevista en la fracción XVI, del mismo precepto constitucional, sin que ello autorice a los Estados a legislar en el tema, ni implique una delegación de facultades en la materia.

Tampoco debe pasar por alto, que las cuestiones de constitucionalidad que en esta vía se reclaman, van más allá del mero formalismo para invalidar dispositivos legales que se han duplicado, sino que pretende conservar la seguridad jurídica para la adecuada armonización de dos normas que aunque emitidas en órdenes jurídicos diferentes, pertenecen a un mismo sistema, como es el que aspira a proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Es decir que, se busca evitar que en un mismo ámbito espacial y temporal de validez, existan dos normas que regulen de idéntica manera la misma materia, y generan iguales obligaciones para las autoridades estatales y derechos para las personas, con la salvedad que una de ellas es emitida por autoridad con competencia constitucional y la otra no.

De hecho, pudiera llegar a afirmarse que al existir dos normas que de manera idéntica regulan un tema, aparentemente, puede aplicarse sin distinción cualquiera de ellas; el problema deviene en que una norma es emitida por autoridad competente y la otra no, de manera que las actuaciones de las

autoridades carecerían de fundamentación, como por ejemplo tratándose de actos de molestia. Dicho de otra forma, la expedición de las normas que se cuestionan habilita a las autoridades locales y municipales del Estado de Querétaro a actuar en una materia para la que no se encuentran facultados constitucionalmente.

En esa lógica es incuestionable, que con la simple existencia de las normas existe un principio de afectación a derechos humanos, en virtud de que las disposiciones combatidas tienen vigencia en el Estado de Querétaro, y posibilitan la actuación de autoridades incompetentes como son las del orden estatal y municipal para realizar actuaciones ilegales sobre niños, niñas y adolescentes migrantes, actuaciones que sobrepasarían el ámbito constitucional de competencia establecido, y respecto de los cuales carecería de aptitud material al encontrarse en desapego con disposiciones supremas. En consecuencia, sus actos devendrían en inconstitucionales.

Por ende, se aprecia que las normas cuestionadas facultan la articulación de actos violatorios de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, como es la de ser retenidos por su condición migratoria por autoridades que están constitucionalmente impedidos para ello, y sin que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, como es la de que todo acto privativo o de molestia, devenga de una autoridad competente, que en el caso, sólo puede ser una autoridad federal, y en cambio, autoriza la actuación incierta de autoridades estatales aun cuando ello contradice las bases constitucionales del sistema jurídico.

Adicionalmente como una consecuencia de la invasión competencial a que se alude, se genera una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, como preceptos que reconocen el derecho humano a la seguridad jurídica, en el orden constitucional mexicano.

Por su parte, el artículo 14 de la Constitución Federal contiene cuatro principios inherentes al derecho a la seguridad jurídica, a saber: irretroactividad de la ley, audiencia, exacta aplicación de la ley y legalidad. Estos principios se traducen en una obligación que las autoridades del Estado deben cumplir sin excepción

alguna, en el sentido de abstenerse de cometer actos en contra de los gobernados sin que se satisfagan sus derechos de seguridad jurídica y de legalidad.

El artículo 14 dispone que nadie pueda ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Por su parte, el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone obligaciones específicas para que los actos de las autoridades sean válidos, lo que se traduce en el principio de legalidad, a saber: el mandamiento escrito, emitido por una autoridad competente, así como la fundamentación y motivación. Éstos a su vez, se configuran como elementos del derecho humano a la seguridad jurídica.

Es por eso que el derecho humano a la seguridad jurídica, contenido en el citado numeral, consiste en que la persona tenga certeza sobre la situación de su persona, familia, posesiones o sus demás derechos ante las leyes, en cuya vía de respeto, la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos, previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes, como garantía que se hace extensiva a los actos privativos y de molestia, sobre todo por lo que hace, a que todo acto de autoridad emane de una autoridad competente.

Es por esta razón que ambos derechos deben analizarse en su conjunto, y no de manera aislada, porque constituyen en sí mismos el derecho a la seguridad jurídica. Ello muestra que, en apego al orden jurídico, las autoridades sólo pueden realizar aquello para lo que expresamente están facultadas por las leyes, pues el principio de legalidad impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la norma constitucional, se considerará arbitrario y, por ello, trasgresor del derecho a la seguridad jurídica.

Esta circunstancia justifica el cuestionamiento de la validez de las normas que ahora se combaten, en virtud de que el principio de legalidad también impera para los actos legislativos, pues la seguridad jurídica como derecho humano, obliga a todas las autoridades a velar en todo momento por su protección más amplia, siguiendo el principio pro persona, previsto en el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo que no acontece en el caso concreto, pues se incumplen los mandatos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en tratados internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño, con la expedición de las normas impugnadas se genera una incertidumbre jurídica al sostener en un mismo ámbito espacial y temporal de validez, dos normas que resultan incompatibles entre sí, por ser emitidas por autoridades legislativas diferentes, una que cuenta con competencia constitucional y otra que carece de ella.

A mayor abundamiento, es importante mencionar que a partir de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, se estableció un nuevo bloque de constitucionalidad, integrado tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es parte. Asimismo, se incorporó el principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquello que favorezca y brinde mayor protección a los derechos humanos de las personas.

Dicho principio lleva implícita la condición de que, de existir distintas interpretaciones para una norma jurídica, deberá elegirse aquella que proteja con mayor amplitud al titular de un derecho humano; esto es, si en un caso concreto, es factible aplicar dos o más normas, el intérprete debe elegir la que proteja con mayor alcance a los titulares de un derecho humano.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos propone que en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, ese Alto Tribunal privilegie como parámetro de control de la norma impugnada, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Convención sobre los Derechos

del Niño, ordenamientos jurídicos supremos que otorgan mayor protección a los derechos de las personas.

## **XII. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de los artículos 82, 83, 84, 85, 86, 89 y 90, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial, del Gobierno del Estado de Querétaro, el tres de septiembre del año dos mil quince.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales los artículos impugnados, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

**“ARTICULO 41.** *Las sentencias deberán contener:*

*(...)*

*IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;*

*(...)”*

**“ARTICULO 45.** *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

De igual modo, es importante hacer hincapié que con la invalidez de dichas normas no se genera ningún vacío normativo que deje en desprotección o desventaja a los niños, niñas y adolescentes migrantes o un conflicto con la Ley del Estado de Querétaro, puesto que en estos casos concretos, serán aplicables las disposiciones conducentes de las Ley General de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, y demás normas aplicables a la cual se encuentran sujetos por el principio de vinculación positiva, según el cual, su actuar debe conducirse con fundamento en las bases legales que les otorgan facultades, y el ejercicio de su función está sometido a la debida fundamentación y motivación.

## **PRUEBAS**

**1. Copia certificada.** Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

**2. Copia simple.** Del Periódico Oficial del Estado de Querétaro de fecha tres de septiembre de dos mil quince. (Anexo dos).

**3. Disco compacto.** De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como 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 los profesionistas indicados 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.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las disposiciones legales impugnadas.

México, D.F., a 5 de octubre de 2015.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS