

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2015.

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I.
SECRETARIO: ETIENNE LUQUET FARÍAS.**

Vo. Bo.

Señor Ministro:

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis**, por el que se emite la siguiente:

Cotejó:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad 104/2015 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de varios artículos 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.

I. TRÁMITE.

- 1. Presentación de la demanda, autoridades (emisora y promulgadora) y norma impugnada.** Por escrito presentado el cinco de octubre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2015

Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de la norma general que más adelante se señala.

2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general que se impugna.**

- a) Congreso del Estado de Querétaro.
- b) Gobernador del Estado de Querétaro.

3. **Norma general cuya invalidez se reclama.** 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 de dos mil quince.

4. **Conceptos de invalidez.** El promovente hizo valer un concepto de invalidez que a continuación se sintetiza:

5. 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 transgreden 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 Federal y que de acuerdo al artículo 124 constitucional, los Estados quedan impedidos para legislar respecto de esta materia.

6. El texto del capítulo que contiene los artículos impugnados, tiene su origen en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, específicamente a los que corresponden los artículos 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100 y 101.

7. Los artículos impugnados tienden a normar la actuación de las autoridades tratándose de niñas, niños y adolescentes migrantes, pues 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, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana.

8. Que lo anterior, no exime al Estado de Querétaro, de proteger a todas las personas, independientemente de su estatus migratorio, en todos y cada uno de los aspectos que son inherentes e indispensables a su dignidad como seres humanos; reforzando su argumento con lo que determinó la Corte Interamericana de Derechos humanos, al resolver el Caso Vélez Loor vs. Panamá.
9. Que en el tema de desplazamiento interno de menores de edad nacionales, la Constitución Federal no confiere competencia exclusiva ni concurrente a la Federación, por lo tanto, en ese tema no tendrían impedimento para legislar, sin embargo, en las normas cuestionadas no distinguen entre los aspectos de emigración e inmigración de nacionales y extranjeros, así como las cuestiones de desplazamiento interno de niños nacionales.
10. El desplazamiento de los niños, niñas y adolescentes nacionales, en un contexto de movilidad humana, es un hecho que no puede dejar de ser observado por todos los órdenes de gobierno para ejecutar medidas concretas de protección de estas personas, incluso a través de acciones legislativas; sin embargo, lo anterior no justifica la emisión de los actos que en esta vía reclaman, porque la ley en que se insertan no es la forma idónea, y carecen de eficacia para cumplir con el objetivo pues no se traducen en acciones directas y concretas.
11. Que la presente acción de inconstitucionalidad pretende conservar la seguridad jurídica para la adecuada armonización de dos normas que aunque emitidas en órdenes jurídicos diferentes, pertenecen a un mismo sistema, de proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2015

12. La simple existencia de las normas impugnadas, afecta 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, pues carecen de aptitud material y en consecuencia, sus actos devendrían en inconstitucionales.
13. Son inconstitucionales los artículos impugnados, pues 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 la que todo acto de molestia, devenga de una autoridad competente, contradiciendo así las bases constitucionales del sistema jurídico.
14. Como consecuencia de la invasión competencial a la que refiere, se genera violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, por ser los que reconocen el derecho humano a la seguridad jurídica, y los que disponen que nadie puede 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 las obligaciones específicas para que los actos de las autoridades sean válidos, lo que se traduce en el principio de legalidad.
15. Se cuestiona la validez de las normas impugnadas, pues se incumplen los mandatos contenidos tanto en la Constitución Federal como la Convención sobre los Derechos del Niño, con la expedición de normas que generan 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2015

16. Que de la creación del nuevo bloque de constitucionalidad, a partir de la reforma al artículo 1° constitucional, se incorporó el principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, y que dicho principio, lleva implícita la condición de que de existir distintas interpretaciones para una norma jurídica, deberá elegirse aquélla que proteja con mayor amplitud al derecho humano.
17. Por todo lo anterior, propone que en la resolución de la presente, privilegie como parámetro de control de la norma impugnada, la Constitución Federal y la Convención sobre los Derechos del Niño.
18. Solicita 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 en los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia.
19. Hace hincapié que de declararse la invalidez, no se genera ningún vacío normativo que deje en desprotección o desventaja a los niños, niñas y adolescentes migrantes, puesto que en estos casos concretos, serán aplicables las disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y demás aplicables.
20. **Artículos constitucionales que se señalan como violados.** Los preceptos de la Constitución Federal que se estiman infringidos son el 1°, 4° y 73, fracción XVI.
21. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de seis de octubre de dos mil quince, el Ministro Luis María Aguilar Morales, Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2015

104/2015 y por razón de turno designó al Ministro Eduardo Medina Mora I., como instructor del procedimiento.

22. Por diverso acuerdo de siete de octubre de dos mil quince, el Ministro instructor tuvo por presentado al promovente con la personalidad que ostentó y admitió a trámite la presente acción de inconstitucionalidad; tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Querétaro a quienes ordenó dar vista para que rindieran sus respectivos informes; requirió al Congreso del Estado, el envío de copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada y ordenó dar vista a la Procuradora General de la República para que formulara el correspondiente pedimento.
23. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.** La actora reclama que 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 transgreden 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 Federal, sin embargo, debe sostenerse la validez de la norma controvertida por las siguientes razones:
24. La expedición de las normas impugnadas se realizó mediante el procedimiento legislativo conducente, con apego al principio de legalidad establecido en el artículo 16 constitucional, y con apoyo en la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con número de registro IUS: 232,351. Por su parte, la aprobación de la Ley impugnada, se realizó mediante la competencia que le proporciona, tanto la Constitución Federal en su artículo 71, como la Constitución Política del Estado de Querétaro, en sus artículos 17, fracción II y 19.
25. Lo anterior en virtud de que el Poder Ejecutivo Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto por el que se expide la Ley General de

los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil”, la cual en su Artículo Segundo Transitorio establece que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus competencias, realizarán las modificaciones legislativas conforme a lo dispuesto en dicho Decreto, es decir distribuye competencias a los diferentes niveles de gobierno; por ello es que en cumplimiento con lo anterior, la Legislatura Estatal expidió la normativa ahora impugnada.

26. En el artículo 3 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de manera puntual precisa que las entidades federativas concurrirán en el cumplimiento del objeto de dicha ley, privilegiando su interés superior a través de medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales; y en ese sentido, la ley ahora impugnada, tiene como objetivo entre otras cosas reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, garantizar su goce, respeto, protección y promoción, teniendo como marco referencial la Ley General.
27. Asimismo establece que el ordenamiento estatal deberá aplicarse conjuntamente con la Constitución Federal, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados internacionales en derechos humanos de los que México sea parte, la Constitución Política del Estado de Querétaro, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y el Código Civil del Estado de Querétaro; lo que implica que la ley impugnada se encuentra ceñida en el marco normativo citado, sin exceder sus facultades o atribuciones y ajustado a la concurrencia que se da.
28. Por cuanto al concepto de interés superior de la niñez, y según lo previsto por la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 25/2012, se establece la obligación de los Congresos Locales de no sólo regular el tema, sino hacer con especial atención,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2015

protección que se enuncia en diversos Tratados Internacionales así como en instrumentos de organismos especializados; y en consecuencia las normas locales no deben implicar un retroceso con relación a la legislación internacional.

29. Es por ello que es errónea la idea de la accionante al reclamar diversos artículos de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro al sostener que transgreden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de migración, pues la legislación local atendió puntualmente lo facultado por una disposición federal, lo que a su vez encuentra su fundamento en lo dispuesto en la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores; por lo que dado la facultad expresa en la Ley General en comento, el Sistema Estatal DIF únicamente está facultado para brindar la protección al menor, sin realizar mayor determinación de diversa naturaleza, pues el cuidado se proporciona hasta en tanto el Instituto Nacional de Migración determine la condición migratoria del menor, por lo que al no existir invasión de competencias, se debe declarar la validez del artículo 82 impugnado.
30. Ahora bien, respecto del artículo 83 impugnado, también debe declararse su validez, pues encuentra su fundamento en lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley General de la materia, en la que faculta a las autoridades correspondientes a sujetarse a los procedimientos previstos, por lo que no legisla más allá de lo expresamente facultado, de ahí que debe concluirse que al estar obligadas las autoridades a proporcionar los elementos necesarios para prestar los servicios a sus respectivas competencias, no constituye una invasión sino una obligación debiendo desestimarse el agravio formulado por la accionante.
31. El mismo razonamiento debe aplicarse para lo dispuesto en los artículos 84 y 86 impugnados, pues establecen las obligaciones de las autoridades competentes para adoptar las medidas correspondientes en la protección de

sus derechos una vez que haga contacto con éstos, privilegiando su unidad o en su caso reunificación familiar; lo anterior en términos del artículo 112 de la Ley General, pues establece que si bien corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia garantizar dichos derechos, esto lo realizará en coadyuvancia y en coordinación con los Sistemas Estatales DIF, lo que pone de manifiesto que el actuar de las autoridades administrativas del Estado de Querétaro invaden competencias pues resulta indispensable para brindar las garantías debidas establecidas en la Ley General.

32. Lo mismo acontece en lo relativo al artículo 85 impugnado, pues respecto a la garantía de debido proceso, la defensa de los derechos humanos en casos que afectan a personas migrantes sujetos de protección internacional en México, tiene como propósito velar por garantizar los derechos fundamentales de las personas objeto de la ley, por lo que el legislador cuidó que dicha protección fuera íntegra de conformidad con lo establecido en el artículo 92 de la Ley General multicitada, respecto a las garantías de debido proceso que se deberán aplicar en los procesos migratorios.
33. Por último en cuanto a los artículos 89 y 90 del ordenamiento impugnado, la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, promueve el fin de toda tortura e imposición de tratos degradantes y amplía el principio de no devolución para que aplique a todos los casos en donde existan razones sustantivas para presumir que una persona sería torturada si fuera regresada a su país de origen, lo mismo se reguló en el artículo 100 de la Ley General de la materia en el sentido de que para garantizar de forma prioritaria la asistencia social y protección consular de los niños, niñas y adolescentes migrantes que se encuentran en el extranjero en proceso de repatriación, lo que corresponderá a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de las representaciones consulares, coordinarse con el Instituto Nacional de Migración y con los Sistemas DIF correspondientes, lo que con la aprobación de la Ley

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2015

impugnada se respetó, al velar en todo momento por lo señalado como interés superior del menor.

34. En conclusión, ya que el Poder Legislativo del Estado de Querétaro al aprobar la Ley impugnada, respetó la esfera de competencia federal y las restricciones establecidas por la Ley General, estableciendo las medidas necesarias de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de los sujetos a los que va dirigida la ley respecto de migrantes acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de la movilidad humana, los artículos impugnados no transgreden las atribuciones que en ella se establecen para las entidades federativas, y en ese sentido se regula en un marco de colaboración, y por los razonamientos vertidos, se sostiene la validez de la norma impugnada.
35. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.** El Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro al rendir su informe, señaló lo siguiente:
36. La Ley que contiene los preceptos cuya invalidez se demanda fue expedida en cumplimiento al Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se publicó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada el cuatro de diciembre de dos mil catorce.
37. Los artículos impugnados recogen los principios y lineamientos establecidos por el Congreso General para la implementación de un Sistema Nacional que coordina la acción de los tres órdenes de gobierno en la protección y defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
38. El promovente aduce la invalidez de los artículos con base en diversos argumentos, no obstante todos ellos son infundados por las razones siguientes:

- a) El hecho de que los artículos regulen cuestiones relacionadas con la materia migratoria no contraviene el contenido del artículo 73, fracción XVI de la Constitución Federal.

El Congreso local es competente para regular todo aquello que no se encuentre reservado a la Federación conforme al principio de exclusión referido en el artículo 124 constitucional.

En el caso, el Congreso local no excedió sus facultades al incluir temas relativos a inmigración y emigración –exclusivos del Congreso de la Unión-, ya que éste no pretendió regular dicha materia, sino, adecuar la normatividad local a los parámetros previstos en la Ley General.

De esta forma, la legislatura local, ajustó el marco normativo a las necesidades de las autoridades estatales, entre ellas, las que conforman el sistema estatal DIF por ser éste, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, los encargados de atender a los menores que se encuentren en alguna de las situaciones previstas por el artículo 89 de la Ley General.

Del artículo 1º de la Ley General se desprende la creación de un sistema nacional de protección integral de los menores, en el que coadyuvan todos los órdenes de gobierno para su cumplimiento.

En otras palabras, la materia migratoria se rige por una política nacional de concurrencia de facultades entre diferentes autoridades.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, puedan actuar respecto de una misma materia, aunque será el Congreso de la Unión quien determine la forma y los términos de su

participación en una Ley General (Controversia Constitucional 29/2000).

A diferencia del sistema ordinario de distribución de competencias en que la Federación guarda una relación de coordinación con las entidades federativas y municipios, las Leyes Generales o marco, determinan un nivel de actuación de cada uno de los órdenes de gobierno, así como las bases generales sobre las cuales ejercerán sus atribuciones.

En el caso, la propia Ley General de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes establece que las autoridades en el ámbito de su competencia deben establecer y garantizar por igual el cumplimiento de la política pública nacional en materia de menores (artículos 116 a 118).

Al respecto, el propio artículo 10 de la citada Ley General indica que las autoridades adoptarán medidas de protección en los casos en que los menores se encuentren en situación de vulnerabilidad como lo es la situación migratoria o apátrida.

No debe omitirse que es facultad exclusiva de la Federación a través del Instituto Nacional de Migración, verificar la existencia de la autorización que permita la entrada y salida de los menores del territorio nacional, así como determinar su condición migratoria, facultándose a las autoridades locales a impulsar reformas en el ámbito de su competencia.

Es cierto que el Congreso del Estado de Querétaro no tiene competencia para regular aquellas cuestiones relacionadas con el derecho migratorio, de manera que a efecto de cumplir con la Ley General, estableció bases generales, dotando a las autoridades

locales de un marco normativo que regulara su actuar en la materia, al tener éstas el deber de adoptar medidas de protección especial para los menores.

Aun cuando la Ley General de la materia establece las bases sobre las cuales se ejecutarán las acciones coordinadas entre la Federación y las autoridades locales, al emplear expresiones generales como: “autoridades competentes”, “Sistemas Nacionales, Estatales y Municipales DIF”, “Sistemas DIF”, entre otras, es necesario acotar a qué autoridades se refiere.

Así pues, lo que hizo el Congreso local fue dotar de facultades a las autoridades locales para poder actuar válidamente en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, sin involucrarse en el procedimiento migratorio.

Si bien la Ley General prevé un sistema de facultades concurrentes, también lo es que en ciertas cuestiones, como la adopción de políticas públicas para la protección de menores en situación de vulnerabilidad, se reconoce la coincidencia en las atribuciones de los tres órdenes.

El Instituto Nacional de Migración será el que determinará la situación migratoria de los miembros involucrados, periodo durante el cual las autoridades de los sistemas DIF deben adoptar las medidas necesarias para proteger a los menores.

- b) Es falso que los artículos impugnados no regulan adecuadamente el procedimiento aplicable para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2015

El mero hecho de que el Congreso local reproduzca casi en su totalidad el contenido del capítulo noveno de la referida Ley General, no hace inconstitucional la norma.

Aunado a lo anterior, es infundado el argumento del promovente mediante el cual refiere que el legislador omitió establecer un procedimiento que atendiera los derechos de previa audiencia y legalidad previstos en el artículo 14 constitucional.

En el caso, el legislador local ejerció su libertad de configuración normativa, sin que tuviera el deber de innovar en materia migratoria, toda vez que ésta obedece a una facultad en que debe existir coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

- c) Los preceptos impugnados no duplican las facultades entre autoridades locales y federales, de manera que no resultan contrarios al principio de legalidad previsto en el artículo 16 constitucional.

Si bien los preceptos son reproducidos de la Ley General de la materia, no contravienen lo dispuesto por la Constitución Federal, en tanto en ellos se especifica debidamente el nivel de actuación de cada una de las autoridades.

Los preceptos cuya invalidez se demanda contienen disposiciones generales que implican a autoridades de los tres niveles de gobierno, al involucrar principios fundamentales que deben respetarse en cualquier etapa del procedimiento, tales como reunificación familiar, interés superior de la niñez, debido proceso, etcétera.

Aunado a lo anterior, el artículo 82, tercer párrafo impugnado, delimita el ámbito de competencia de las autoridades federales y locales, al

referir que en tanto el Instituto Nacional de Migración será, como se dijo el Sistema Estatal DIF, el encargado de la protección a los menores.

Dicho artículo establece los momentos en que cada una de las autoridades ejercerá sus atribuciones, de manera que no se provoca duplicidad alguna entre autoridades.

39. **Opinión de la Procuradora General de la República.** La Procuradora General de la República no formuló opinión en el presente asunto.
40. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción en este asunto por auto del dos de diciembre de dos mil quince, se envió el expediente al Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.
41. **Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro Ponente al Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

II. COMPETENCIA.

42. Esta Segunda Sala 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 Federal, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos Segundo, fracción I y Tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, por no requerir la intervención el Pleno de este Alto Tribunal al tratarse de un sobreseimiento en el juicio.

III. SOBRESEIMIENTO.

43. En el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con los artículos 20, fracción II² y 65³ del citado ordenamiento legal y el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se trata de una acción de inconstitucionalidad en la cual se hacen valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presuntas violaciones a la Constitución General relacionadas a invasiones de esferas competenciales y no a derechos humanos.
44. La fracción II del artículo 105 constitucional modula la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para la presentación de una acción de inconstitucionalidad en atención a la materia de la que se trate, puesto que se entiende que sólo el Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión tienen la atribución para impugnar cualquier tipo de norma general por todo tipo de violaciones a la Constitución General.
45. De esta forma, los partidos políticos sólo pueden impugnar normas electorales, la futura Fiscalía General normas de carácter penal y en el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a normas generales que puedan vulnerar

¹ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: I. (...) VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

² Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: (...) II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; (...).

³ Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. Párrafo reformado DOF 22-11-1996 La causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

en acceso a la información pública o la protección de datos personales. En el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se otorga la legitimación para la promoción de la acción de inconstitucionalidad respecto de posibles violaciones a los derechos humanos.

46. La legitimación activa para la interposición de una acción de inconstitucionalidad se restringe a la materia específica que se señala el texto constitucional, sin que sea posible impugnar normas o violaciones que escapen a dicha materia.
47. Lo anterior se traduce en que los organismos constitucionales autónomos sólo pueden impugnar cierto tipo de normas en atención a su contenido material o en su caso impugnen ciertas normas por violar sólo determinados contenidos constitucionales, sin que sea posible poder impugnar las mismas normas por posibles violaciones a otras partes del texto constitucional.
48. Sirve de apoyo a lo anterior lo resuelto por el Tribunal Pleno en el recurso de reclamación 340/2006, que dio nacimiento a la siguiente tesis:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2015

*Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal”.*⁴

49. Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2009 y 49/2009, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte determinó que la existencia o no de violaciones a derechos humanos por parte de las normas que se impugnan en una acción promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es una cuestión que, por regla general, atañe al fondo del asunto y por ende debe ser analizado con posterioridad al estudiarse los conceptos de invalidez que se planteen. Estos precedentes reconocen la existencia de supuestos en los cuales la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede carecer de legitimación para impugnar una ley o tratado internacional.
50. En el caso concreto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tenemos que existe una limitación constitucional en materia de legitimación que se verifica en atención al tipo de violación constitucional que se

⁴ Jurisprudencia P./J. 7/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, Página: 1513. No. registro: 172,641.

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 permitir la impugnación de invasiones a ámbitos de competencia de órdenes normativos u órganos del Estado.

51. A la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se le amplió la competencia para reclamar normas en acción de inconstitucionalidad, a efecto de que pueda defender de mejor manera las posibles violaciones a los derechos humanos por parte de órganos legislativos.⁵ Es decir, la legitimación de la Comisión en la acción de inconstitucionalidad se encuentra íntimamente relacionada con el correcto desarrollo de sus atribuciones como órgano constitucional garante de la protección de los derechos humanos.
52. Por tanto, la Comisión accionante no es un órgano encargado de vigilar en abstracto por la vigencia del orden constitucional y no puede interponer una acción de inconstitucionalidad por posibles violaciones constitucionales distintas a las referidas anteriormente, tales como la invasión de esferas competenciales de órganos estatales u órdenes normativos.
53. En el caso concreto tenemos que la Comisión Nacional referida promovió la presente acción⁶ en contra de diversos artículos de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Querétaro, por una presunta invasión de esferas competenciales a la competencia federal exclusiva para

⁵ Dictamen de la Cámara de Diputados de 18 de abril de 2006 sobre el Decreto que adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ Suscribe la presente demanda de acción de inconstitucionalidad Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con copia certificada de su designación en ese cargo, en virtud del Acuerdo del Senado de la República por el que se le informa que en sesión del trece de noviembre de dos mil catorce, el Pleno de ese órgano legislativo, lo eligió como Presidente. El artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece que su presidente será el representante legal del organismo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2015

legislar en materia migratoria establecida en el artículo 73, fracción XVI, a pesar de que carece de la legitimación necesaria para hacerlo.

54. Así, no resulta posible para la Comisión plantear conceptos de invalidez en los cuales se reclame la invasión del orden estatal en la materia de migración que corresponde solamente al orden federal, toda vez que se trata de consideraciones que escapan al espectro de su legitimación en la acción de inconstitucionalidad.
55. No es óbice a lo anterior el hecho de que en los conceptos de invalidez se alegue que la falta de competencia de las autoridades estatales para legislar en la materia migratoria genera otras violaciones constitucionales de forma indirecta, como la falta de seguridad jurídica, la posibilidad de actuación de autoridades incompetentes y la violación al principio de legalidad, todas en perjuicio de los menores migrantes y sus derechos protegidos en el artículo 4º constitucional, puesto que éstas son meras consecuencias que derivan directamente de la invasión competencial que se alega.
56. Por tanto, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, procede sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad.
57. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I. (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 104/2015

González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Alberto Pérez Dayán.

Firman los Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario de Acuerdos de la Segunda Sala, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

PONENTE

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

SECRETARIO DE ACUERDOS

LIC. MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ.

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 104/2015. Promovente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Fallada el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, en la que se resolvió: “**ÚNICO.** Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad”. Conste.