

**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 Sassoferato, 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 Ortíz, Ernesto Oliveros Ornelas, Moises Israel Flores Pacheco, así como a Paulina Montserrat Pérez Navarro, Israel 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 reclama y el medio oficial en que se publicó:

Los artículos 5, 28, fracción X, 30, tercer párrafo, 33, 35, 48, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, y 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, el día tres de septiembre de dos mil quince.

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 1º, 6 apartado A, fracciones I y II, 16, 102, apartado B, y 133.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de acceso a la información pública
- Derecho a la protección de datos personales

- Principio de legalidad
- Principio *pro persona*
- Principio de autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos
- Sistema de control constitucional y convencional.
- Sistema de responsabilidades de servidores públicos.

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 5, 28, fracción X, 30, tercer párrafo, 33, 35, 48, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, y 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, el día tres de septiembre de 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, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, el día tres de septiembre de dos mil quince, por lo que el plazo para presentar la acción corre del viernes cuatro de septiembre de dos mil quince, al tres de octubre del mismo año. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la actual demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, puede presentarse el primer día hábil siguiente.

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, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo 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 tres de septiembre de dos mil quince, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, la cual tiene como finalidad fijar las bases para dar cumplimiento a la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución de Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, la Constitución Política del Estado de Querétaro y en los ordenamientos jurídicos vigentes en la Entidad, así como determinar la organización y competencia de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.

Sin embargo del articulado de dicho ordenamiento resaltan los siguientes numerales 5, 28, fracción X, 30, tercer párrafo, 33, 35, 48, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, y 131, por su desapego al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano.

Por otro lado, la norma prevé, en su artículo 5, que el organismo local de protección de derechos humanos, se encuentra facultado para emitir interpretaciones respecto a disposiciones legales, lo que conlleva a un

pronunciamiento en favor o en contra de disposiciones normativas, tal facultad se encuentra fuera de su ámbito competencial, al no estar reconocido en el texto de la Constitución Federal tal atribución, y trasgrede el diseño constitucional para la interpretación normativa, así como el principio de legalidad.

En el artículo 28, fracción X, se decreta que el Presidente de la Defensoría, se encuentra facultado para aplicar el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad. El sistema previsto en la Norma Fundamental, señala los órganos autorizados para emitir dichos controles, dentro de los cuales no se encuentran comprendidos los organismos protectores de derechos humanos, sino en exclusiva los órganos jurisdiccionales.

El artículo 30, trasgrede el derecho a la información al establecer que las actas del Consejo serán de carácter reservado, toda vez que por disposición expresa del texto constitucional, toda la información en posesión de cualquier órgano autónomo, en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. De esa suerte la Ley General en materia del acceso a la información señala que las actas de los consejos consultivos de los organismos protectores de derechos humanos serán públicas.

El artículo 48 y 121 se distancia del texto constitucional al prever que los datos personales de un quejoso, en concreto el nombre, será reservado previa la resolución del Defensoría, conforme a cada circunstancia particular, mientras que la Norma Suprema establece como un derecho la protección de datos personales, los cuales sólo admiten excepciones constitucionales y legales que no quedan a criterio de la autoridad. Mientras que el artículo 121, permite la inclusión de datos personales del quejoso en los informes anuales o especiales, salvo que se haya solicitado la confidencialidad de la identidad, en tanto que la confidencialidad de datos personales es la regla que debe prevalecer y no la excepción a exigencia del quejoso, como lo prescribe la norma.

El Congreso Local excede sus facultades legislativas al señalar la forma en que serán designados el Visitador General y el Secretario Ejecutivo, que no corresponden a las previstas en la Norma Fundamental, y que no obedecen a una justificación constitucionalmente válida. La Norma Fundamental no prevé que en la decisión sobre designación de funcionarios hecha por los Presidentes de los organismos locales de protección de derechos humanos, sea avalada o sometida a la aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo alguno. Aunado a que los procedimientos de remoción de dichos servidores públicos tampoco responden al diseño constitucional de responsabilidades de los servidores públicos, al prever causas y procedimientos de remoción distintas y especiales para tales funcionarios.

Cuestiones que esta Comisión Nacional, estima son violaciones al orden constitucional que se opone a la efectiva protección de derechos humanos, y que los motivos de su invalidez se desarrollan con posterioridad en el capítulo respectivo. El texto de dichos artículos es el siguiente:

*“**Artículo 5.** La Defensoría, a petición ciudadana, podrá emitir interpretaciones sobre disposiciones legales que presumiblemente violenten disposiciones en materia de Derechos Humanos, mismas que sólo tendrán efectos de opinión del organismo, las cuales no serán vinculatorias.”*

*“**Artículo 28.** El Presidente de la Defensoría tendrá las siguientes facultades:*

(...)

X. Emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores, informes y demás resoluciones, cuando las autoridades estatales o municipales no cumplan con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos, así como aplicar el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad y formular las denuncias o quejas ante las autoridades competentes, cuando de

*una investigación en curso se presume la comisión de un delito o conducta probamente irregular de carácter administrativo;
(...)*”

“Artículo 30. *El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias; sus integrantes tendrán derecho a voz y a voto, y tomarán sus decisiones por mayoría de votos de los miembros presentes.*

Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes; las extraordinarias se convocarán por el Presidente o mediante solicitud que formulen tres miembros del Consejo, cuando se estime que hay razones de importancia para ello.

La información contenida en las actas del Consejo se considerará reservada, salvo el orden del día de cada Sesión.”

“Artículo 33. *El Secretario Ejecutivo durará en su cargo hasta cinco años, con posibilidad de ratificación para un período igual. Será designado por mayoría calificada de los integrantes de la Legislatura, a propuesta del Presidente de la Defensoría, quien, para tal efecto, deberá sugerir a tres candidatos que cumplan con los siguientes requisitos:*

(...)”

“Artículo 35. *El Visitador General será designado por Legislatura en los mismos términos establecidos para el Secretario Ejecutivo; durará en su cargo cinco años, con posibilidad de ratificación hasta por un período igual, por una sola vez.*

(...)”

“Artículo 48. *Cuando el quejoso solicite que su nombre se mantenga en la más estricta reserva, la Defensoría resolverá conforme a la circunstancia particular de la queja. Los testigos podrán solicitar la confidencialidad de sus nombres.”*

“Artículo 121. *Cuando se haya solicitado la confidencialidad de la identidad, no se incluirán los datos personales del quejoso en los informes anuales o especiales.”*

“Artículo 122. *El Presidente de la Defensoría podrá ser removido de su cargo únicamente por causas graves, mediante determinación de la Legislatura, con la misma votación requerida para su nombramiento.”*

“Artículo 123. *La propuesta de remoción del Presidente de la Defensoría, podrá ser formulada a petición de uno o varios ciudadanos, la petición a los legisladores no será vinculante. La propuesta de remoción deberá acompañarse de las constancias que sustenten dicha petición.*

Para el caso de que la propuesta de remoción no vaya acompañada de las constancias que la sustenten, la Mesa Directiva, concederá un plazo de tres días hábiles para su presentación, en caso de no exhibirse dentro de dicho plazo la propuesta, se tendrá por no presentada.”

“Artículo 124. *Una vez recibida la propuesta de remoción prevista en el presente Capítulo, la Mesa Directiva, por sí, o a través del órgano legislativo que ésta determine, notificará de ello al Presidente de la Defensoría, corriéndole traslado de las constancias con copia de ésta y de las constancias en que aquella se sustenta, para que en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir de la notificación concorra a sesión, para que en ejercicio de su garantía de audiencia, exponga lo que a su derecho convenga, respecto a la propuesta en comento, previa convocatoria que para ello se formule con al menos veinticuatro horas de anticipación a la misma.*

Para efectos de realizar la notificación, se habilitará al personal de la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos, del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.”

“Artículo 125. *Una vez agotada la audiencia referida en el artículo anterior, se establecerá un plazo de diez días hábiles, común para las partes, a fin de que presenten pruebas; plazo que correrá a partir del día siguiente al desahogo de la audiencia en cita.”*

“Artículo 126. Concluido el plazo establecido en el artículo anterior, se contará con un período de diez días hábiles para el desahogo de pruebas, el que correrá a partir del día hábil siguiente al que concluya el señalado para presentar pruebas.”

“Artículo 127. En este procedimiento, se admitirán como pruebas documentales públicas y privadas; testimoniales; grabaciones de audio o video; informes, periciales y todas aquellas que no se encuentren prohibidas por la Ley o la moral.

Para lo no previsto en relación con el presente procedimiento, se atenderá de forma supletoria a lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro.”

“Artículo 128. Desahogadas las pruebas y concluido el periodo señalado para ello, en un plazo no mayor a cinco días hábiles, convocará por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, a la partes para que formulen los alegatos que estimen pertinentes.”

“Artículo 129. Concluidos los plazos previstos en los artículos que anteceden, agotado el derecho de audiencia y con la propuesta de remoción, las constancias que acompañen a la misma y, desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes y considerados los alegatos formulados, se dictaminará sobre la petición de remoción en un periodo no mayor a 30 días naturales, sometiendo su propuesta al Pleno de la Legislatura, que discutirá y votará el dictamen conforme a las prevenciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

Una vez aprobado por la Legislatura el dictamen de remoción, se habilitará al personal de la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos del Poder Legislativo del Estado de Querétaro para efectos de realizar la notificación del mismo.”

“Artículo 130. En caso de que el Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro sea removido, hasta en tanto sea nombrado un nuevo titular, el Visitador General efectuará las funciones del Presidente de la Defensoría, salvo las relativas al nombramiento de servidores públicos del organismo.”

“Artículo 131. *La remoción del Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, procederá cuando éste incurra en una o más causas graves:*

Para efectos de esta Ley, se consideran causas graves las siguientes:

I. *El incumplimiento reiterado y sistemático de las obligaciones que la presente Ley le impone;*

II. *La negativa injustificada a iniciar procedimiento de queja de algún ciudadano ante una notoria violación de Derechos Humanos;*

III. *El desacato de una orden judicial;*

IV. *Ser condenado como responsable por la comisión de un delito doloso, mediante sentencia definitiva;*

V. *Revelar o divulgar información contenida en expedientes o constancias relativos a las investigaciones que con motivo de las quejas realice la Defensoría, mientras conserven el estatus de protección legal como información reservada o confidencial;*

VI. *Pronunciarse de forma anticipada sobre el sentido de las recomendaciones, mientras no sean aprobadas y dadas a conocer públicamente por la Defensoría, conforme a los procedimientos que esta Ley mandata;*

VII. *La ausencia laboral por más de tres días sin autorización de la Legislatura;*

VIII. *Ostentar su cargo para obtener beneficios indebidos de cualquier naturaleza;*

IX. *Emplear los recursos públicos afectos al despacho de la institución, con fines privados, ajenos al ámbito competencial de la Defensoría o para procurar ventajas indebidas de carácter electoral;*

X. *Incurrir en conductas que demeriten o afecten el prestigio, la credibilidad y la confianza pública en la Defensoría; y*

XI. *Hacer uso de recursos materiales y humanos designados a la Defensoría, con fines personales o distintos a los señalados en la presente Ley.”*

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.

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. ”

*“Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. **El derecho a la información será garantizado por el Estado.***

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

***I. Toda la información en posesión de** cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial,*

órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, **es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional**, en los términos que fijen las leyes. **En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad**. Los sujetos **obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones**, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

(...)”

“**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

(...)”

“**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 los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

*El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y **sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.***

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.”

“Artículo 133. *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”*

XI. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 5 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, es contrario a los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al principio de legalidad, al facultar al organismo local de protección de derechos humanos para emitir interpretaciones respecto a disposiciones legales.

El artículo impugnado dispone que la Defensoría, a petición ciudadana, pueda emitir interpretaciones sobre disposiciones legales que presumiblemente violenten disposiciones en materia de Derechos Humanos, mismas que sólo tendrán efectos de opinión del organismo, las cuales no serán vinculatorias. Dicha disposición, puede ser estimada como contraria al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no apegarse al diseño constitucional de protección de derechos humanos.

De una interpretación teológica y finalista del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible inferir que los organismos de protección de derechos humanos obedecen a un sistema no jurisdiccional, que fortalece y robustece la defensa de los derechos inherentes a la dignidad de las personas, en forma y vías diferentes al sistema jurisdiccional. Conviene precisar que desde el proceso de reforma constitucional para la inclusión de los organismos de protección de derechos humanos, el Poder Reformador de la Constitución, estableció, que una de las características esenciales de la institución del Ombudsman, es mantenerse al margen de la competencia de todo tribunal u órgano jurisdiccional, pues de la iniciativa de reforma al artículo 102 de la Norma Suprema, se precisó que:

“Las instituciones de derechos humanos, reiteramos, *no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de*

la impartición de justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones.”¹

La naturaleza no jurisdiccional de los organismos de protección de derechos humanos es incompatible con la interpretación legal, pues dicha actividad resulta desacorde con su esencia no jurisdiccional, habida cuenta que la interpretación prevista en la ley que se combate, sería un ejercicio inocuo, que carece de vinculación y de ejecutabilidad, para las autoridades obligadas a la aplicación de la norma a interpretar. Por ello resulta claro, que la interpretación de leyes en forma posterior a su emisión sólo compete al Poder Judicial a través de sus resoluciones, en las vías y forma que la misma Norma Fundamental autoriza.

En ese panorama, la Ley Fundamental establece las competencias básicas de los organismos protectores de derechos humanos de acuerdo a su naturaleza, dentro de las cuales no se encuentra la interpretación legal. Por lo que además existe una violación al principio de legalidad, en razón de que la facultad de interpretación legal concedida al órgano local de protección de derechos humanos, no se encuentra prevista en el multicitado artículo 102, constitucional, y la facultad legislativa de los Congresos Locales para emitir las normas que rijan a tales organismos, no es absoluta, pues aunque de libre configuración, se ciñe a los principios fundamentales que emanan de la Constitución Federal.

En tal virtud, resulta cierto que el diseño de protección no jurisdiccional de derechos humanos, a nivel de leyes, pertenece al ámbito de facultades legislativas y que, como tal, lleva aparejado un margen de configuración amplio, mas no ilimitado, porque en todo momento, los supuestos a los que recurra el legislador para fundamentar las hipótesis normativas deben respetar los principios constitucionales. En ese sentido los organismos de protección de derechos humanos deben abstenerse de desahogar consultas planteadas mediante petición ciudadana sobre la interpretación y alcance de las normas

¹ Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 19 de noviembre de 1991.

legales en relación con derechos humanos, pues no se encuentran facultados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para tal ejercicio.

Estas afirmaciones encuentran apoyo en la *ratio essendi*, de las instituciones nacionales de protección de derechos humanos, puesto que no se tratan de organismos jurisdiccionales y porque además, se considera que no deben prejuzgar anticipadamente sobre las materias de su competencia de manera abstracta y fuera de los casos que se le sometan o que inicie de oficio, pues en caso contrario se estaría ante un acto que inhibiría o interferiría sobre la actividad de otras autoridades por una opinión, en contra o favor, que si bien es cierto no es vinculante si constituye un prejuicio que coarta la independencia de su actividad.

Es así que la misma norma puede ser interpretada como un acto inhibitorio de las funciones de otros poderes como las legislativas o las jurisdiccionales, es decir, la emisión de interpretaciones legales resulta inválida, puesto que estas atribuciones se encuentran formal y materialmente reservadas a otros poderes, de manera que tal actividad no encuentra cabida en el marco constitucional, pues carece de una fuente fundamental válida y en cambio puede llegar a afectar materias que tienen una especial trascendencia a la esfera jurídica de los gobernados, que sólo pueden ser resueltas por las autoridades jurisdiccionales.

De hecho la interpretación que en abstracto realice la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, pudiera llegar a comprometer su actuación, en casos concretos, pues la opinión de una disposición legal le impone mantener dicho criterio, con la particularidad de que la facultad otorgada en el artículo que se impugna se realiza en abstracto, de manera que el organismo local no puede prever todas las hipótesis y los alcances de la norma a interpretar en cada caso de aplicación. De esa forma la facultad de interpretación legal también inhibe el trabajo del organismo protector de derechos humanos, al comprometer su actuación de manera abstracta y anticipada.

Es cierto que, los organismos de protección de derechos humanos tienen dentro del ámbito de su competencia examinar la legislación, pero en el orden jurídico mexicano, cuando tales organismos de derechos humanos estimen la incompatibilidad de un texto normativo vigente con la adecuada protección de derechos humanos, se encuentran facultados para interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una acción de inconstitucionalidad en contra de dicha norma, para que esa Corte, como órgano constitucionalmente facultado decida sí dicha disposición normativa es violatoria o no de derechos fundamentales.

Con ello se aprecia cómo el sistema constitucional de protección de derechos humanos no autoriza a los organismos de protección previstos en el artículo 102 de la Norma Fundamental para realizar la interpretación de disposiciones legales, pues esa es una tarea propia del sistema jurisdiccional. Por tales razones se solicita la invalidez de la norma reclamada, en virtud de que constituye un acto que carece de sustento constitucional, pues se aparta del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, y del principio de legalidad, aunado a que inhibe la actividad jurisdiccional, mediante interpretaciones legales que no son vinculatorias y carecen de ejecutabilidad.

SEGUNDO. El artículo 28, fracción X, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, es contrario a los artículos 1, 102, apartado B, y 133 de la Constitución Federal, por ser contrario al sistema de control constitucional y convencional que rige en el sistema jurídico mexicano, así como el principio de supremacía constitucional.

La norma en cuestión prevé que el Presidente de la Defensoría, se encuentra facultado para aplicar el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad. Dicha disposición es incompatible con el sistema de control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé.

La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. De esa manera el artículo 133 de la Constitución Federal indica que "*Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*"

Una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución, permite apreciar que el aludido artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones diferentes a las jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.² Esto es así, porque el sistema previsto en la Norma Fundamental, señala los órganos autorizados para emitir dichos controles, dentro de los cuales no se encuentran comprendidos los organismos protectores de derechos humanos, sino en exclusiva los órganos jurisdiccionales.

Es evidente que con motivo de la entrada en vigor de los párrafos segundo y tercero del artículo 1 constitucional modificados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, debe estimarse que ha quedado superado el paradigma que establecía una prohibición para que las autoridades jurisdiccionales puedan, por sí y ante sí,

² Tesis: P./J. 74/99, **CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.**

examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103, 105 y 107, medios de defensa, por vía de acción, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.

Así lo determinó el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el criterio publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, Materia Constitucional, con el número de Tesis P. I/2011 (10a.), página 549, del rubro y texto siguientes:

“CONTROL DIFUSO. Con motivo de la entrada en vigor de los párrafos segundo y tercero del artículo 1o. constitucional modificados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, debe estimarse que han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales P./J. 73/99 y P./J. 74/99, de rubros: “CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.” y “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.”

Ahora bien respecto al control de constitucionalidad, actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, pero ambos están a cargo del Poder Judicial, en la forma que en seguida se explica:³

- a) En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto;

³ Tesis: P. LXX/2011 (9a.). **SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.**

- b) En segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada.

Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente pero en la vía jurisdiccional. De manera que en nuestro sistema se permite el control constitucional, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca el Poder Judicial de la Federación y los Poderes Judiciales de los Estados, respectivamente.

En ese esquema constitucional todas las demás autoridades del país, que no sean jurisdiccionales, en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.

Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal, mediante interpretación constitucional, ha sentado lineamientos esenciales para la adecuada defensa de derechos humanos en un sistema jurídico pleno, armónico y coherente, los cuales se encuentran concentrados en la Tesis P. LXVII/2011(9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, Materia Constitucional, página 535, del rubro y texto siguientes:

“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.

De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de

que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 10. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 10. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia. “

De dicho criterio se pueden apreciar las siguientes directrices:

- 1) Los jueces del Poder Judicial de la Federación, al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo, pueden declarar la invalidez de las normas que contravengan la Constitución Federal y los tratados Internacionales que reconozcan derechos humanos.
- 2) Los demás jueces del país, en los asuntos de su competencia podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos, sólo para

efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones.

- 3) Las autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultadas para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en los casos concretos.

Lo que se reitera por esa misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ha interpretado que las autoridades administrativas no están facultadas para realizar algún tipo de control constitucional, sea concentrado o difuso; es decir, no pueden declarar la invalidez de un determinado precepto ni tampoco pueden inaplicarlo, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos, ya que ello implicaría desatender los requisitos de procedencia señalados por las leyes para interponer un medio de defensa, y que deben cumplirse de manera previa a un pronunciamiento de fondo del asunto.

En todo caso, ha dicho ese Máximo Tribunal, las autoridades administrativas han de interpretar las disposiciones jurídicas en el sentido más favorable a las personas, pero sin que ello llegue a descuidar las facultades y funciones que deben desempeñar en atención a sus ámbitos competenciales, pues en caso contrario, generaría incertidumbre jurídica en franca contravención a otros derechos humanos como los de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Tal interpretación se encuentra contenida en el criterio de la Segunda Sala de ese tribunal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, Materia Constitucional, con el número de Tesis 2a. CIV/2014 (10a.), en la página 1097, del rubro y texto siguientes:

“CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS

PARA REALIZARLO. *El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben cumplir con una serie de obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, en términos de la tesis P. LXIX/2011 (9a.) (*), del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las autoridades administrativas no están facultadas para realizar algún tipo de control constitucional, sea concentrado o difuso; es decir, no pueden declarar la invalidez de un determinado precepto e inaplicarlo, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos, ya que ello implicaría desatender los requisitos de procedencia señalados por las leyes para interponer un medio de defensa, y que deben cumplirse de manera previa a un pronunciamiento de fondo del asunto. En todo caso, han de interpretar las disposiciones jurídicas en el sentido más favorable a las personas, pero sin que ello llegue a descuidar las facultades y funciones que deben desempeñar en atención a sus ámbitos competenciales. Aceptar lo contrario, generaría incertidumbre jurídica en franca contravención a otros derechos humanos como los de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.”*

Es así que la norma impugnada resulta inválida por no ajustarse al sistema de control constitucional y convencional previsto en la Norma Fundamental, pues el sistema de control difuso (constitucional o convencional) se encuentra reservado al Poder Judicial, mientras que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad, porque la Norma Suprema no lo autoriza.

De ese modo, el artículo impugnado configura una contravención directa al sistema de control constitucional y convencional previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al autorizar al Presidente de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, a realizar control

difuso de constitucionalidad y de convencionalidad, por lo que se solicita la invalidez de tal disposición normativa, para salvaguardar el principio de supremacía constitucional.

TERCERO. El artículo 30 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, es contrario al artículo 6, apartado A, fracciones I y VIII, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al derecho de acceso a la información pública, al establecer que las actas del Consejo de dicho organismo serán de carácter reservado.

El artículo 6, apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que los entes públicos se encuentra sujetos en su actuar al principio de máxima publicidad, de tal modo que el Estado garantice el derecho a la información a todo aquel interesado.

En esta lógica la información en posesión de cualquier autoridad, incluidos órganos autónomos para la protección de derechos humanos, será por regla general pública, teniendo como excepción que, podrá considerarse como reservada temporalmente cierta información, en los casos donde se pudiera ver afectada la seguridad nacional o en razón del interés público, siendo estos los únicos supuestos bajo los cuales los sujetos obligados no podrían dar a conocer información en su poder sobre el ejercicio de sus facultades, competencias o funciones; en tanto que por el mismo texto constitucional se encuentran obligados a documentar todo acto que derive de los mismos.

Es así que el Consejo de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, como órgano colegiado de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro, se encuentra obligado a cumplir por lo dispuesto en marco constitucional, es decir a hacer públicas sus actuaciones, en tanto no se encuentren dentro del régimen de excepción, y de este modo garantizar el acceso a la información pública en posesión de entes públicos.

Lo cual no acontece en el caso concreto toda vez que el numeral 30 de la ahora ley combatida establece que “*la información contenida en las actas del Consejo se considerará reservada, salvo el orden del día de cada Sesión*”, lo cual contradice directamente el texto constitucional en tanto que establece un régimen de excepción no previsto por el artículo 6 de la Constitución Federal, según la cual sólo podrá considerarse como información reservada, aquella información que atente contra el interés social o la seguridad nacional.

Cabe hacer la precisión que, de conformidad con el artículo 6, apartado A, fracción VIII segundo párrafo, corresponde al Congreso de la Unión, dictar la Ley general en materia de transparencia y acceso a la información pública que establecerá las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho, tal como aconteció, pues en fecha cuatro de junio de dos mil quince, fue expedida y publicada la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ordenamiento que, como se ha dicho, proviene de un mandamiento constitucional expreso que la ampara.

Dicho mandato se plasmó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en su artículo 4, prevé las mismas directrices de la siguiente manera:

“Artículo 4. El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

*Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; **sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley.**”*

A causa de ello, el diverso artículo 74, fracción II, inciso g), dispone que las actas de las sesiones del consejo consultivo, son de carácter público, tal como se aprecia de la transcripción de dicho precepto.

“Artículo 74. Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los órganos autónomos deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

(...)

II. Organismos de protección de los derechos humanos Nacional y de las Entidades federativas:

(...)

g) Las actas (...) de las sesiones del consejo consultivo, (...)”

Así las cosas, los sujetos obligados no sólo se encuentran obligados a documentar su actuar, sino que también deben observar el principio de máxima publicidad, que implica para cualquier autoridad realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda ella es pública y sólo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación secundaria y justificados bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada, esto es, considerarla con una calidad diversa. Lo que no acontece en el caso concreto, pues la ley de la materia, expedida por el Congreso de la Unión en ejercicio de sus facultades constitucionales dispone que las actas de las sesiones del consejo consultivo de los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas, serán públicas.

Asimismo el principio de máxima publicidad en relación con derecho de acceso a la información se encuentra entrelazado con tres aspectos a saber:

- (i) El derecho a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones;

- (ii) La denegación de información por parte de las autoridades siempre deberá tener una justificación robusta realizada mediante una “prueba de daño”;
- (iii) Debe considerarse como un principio orientador de la actividad de las autoridades jurisdiccionales y administrativas cuando interpretan las disposiciones legales y constitucionales relacionadas con el derecho de acceso a la información pública

Tal como se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución del amparo en revisión, 699/2011, que se trae a colación como criterio orientador del principio de máxima publicidad previsto en el numeral 6 de la Constitución Federal. Para hacer aún más evidente que el artículo 30 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, no se encuentra en apego al texto constitucional, ni encuadra dentro del régimen de excepciones previsto.

Para robustecer lo anterior, debe traerse a colación la tesis aislada, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Décima Época, materia constitucional, página 1899 del texto y rubro siguientes:

“ACCESO A LA INFORMACIÓN. IMPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL DERECHO FUNDAMENTAL RELATIVO. *Del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el Estado Mexicano está constreñido a publicitar sus actos, pues se reconoce el derecho fundamental de los ciudadanos a acceder a la información que obra en poder de la autoridad, que como lo ha expuesto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P./J. 54/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743, de rubro: "ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.", contiene una doble dimensión: individual y social. En su primer aspecto, cumple con la función de maximizar el campo de la autonomía personal,*

posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones, mientras que en el segundo, brinda un derecho colectivo o social que tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como un mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia en el actuar de la administración, conducente y necesaria para la rendición de cuentas. Por ello, el principio de máxima publicidad incorporado en el texto constitucional, implica para cualquier autoridad, realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda ella es pública y sólo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación secundaria y justificados bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada, esto es, considerarla con una calidad diversa.”

De todo lo anterior, se concluye que el artículo 30 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, trasgrede los principios constitucionales de acceso a la información, toda vez que da el carácter de “información reservada” a la información contenida en las actas del consejo, información que evidentemente no atenta contra la seguridad nacional ni el interés público, y resulta contrario a Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, expedida por el Congreso de la Unión en ejercicio de sus facultades constitucionales, que dispone que las actas de las sesiones del consejo consultivo de los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas, serán públicas. De ahí que deba declararse la invalidez de tal disposición legal.

CUARTO. Los artículos 48 y 121 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, son contrarios al artículo 6, apartado A, fracción II, y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por contravenir el derecho de protección de datos personales.

El artículo 6 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, en su fracción II, establece que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. Por tanto, el texto constitucional reconoce expresamente la obligación del Estado de proteger los datos personales como confidenciales.

Por su parte el artículo 16 constitucional, segundo párrafo, toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Es así que el derecho a la protección de los datos personales está previsto esencialmente en los artículos 6 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de proteger al titular de la información para que pueda manifestar su oposición a la divulgación, no sólo de sus propios datos personales, sino también de los concernientes a su persona, esto es, los que ponen en riesgo su vida, seguridad o salud, los secretos industriales, fiscales, bancarios, fiduciarios o cualquier otro considerado como tal por una disposición jurídica.

Ahora bien, esta oposición se hará, por disposición expresa constitucional en los términos que fijen las leyes. Es decir que dichos preceptos sólo enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al citado derecho, y ambos remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información.

En esta lógica el día cuatro de junio de dos mil quince, fue expedida y publicada la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en su artículo 116, dispone lo siguiente:

“Artículo 116. *Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.*

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello.

(...)

Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.”

En oposición, los artículos 48 y 121 postulan como regla general la publicidad de los datos personales, condicionando su confidencialidad a que así lo solicite expresamente el titular de los datos. En tanto que, existe la protección constitucional a partir de la ley de origen constitucional, para que los datos personales, sean considerados como confidenciales. Es decir, que salvo petición expresa del titular de los datos personales, su información personal es, por regla general, confidencial, y por excepción es pública.

No obstante lo anterior el numeral 48 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, refiere que el nombre de los testigos y del quejoso mantenerse en reserva cuando así se solicite, aunado a que, en el caso del quejoso, además de la solicitud deberá ser determinada por la Defensoría del Estado, en atención a las circunstancias particulares de la queja. Es decir, que el titular no tiene seguridad respecto a la confidencialidad de sus datos personales, en concreto del nombre, pues quien tomará la decisión final será la Defensoría del Estado, respecto de los datos personales de los quejosos. En una línea similar se pronuncia el artículo 121 de la Ley en pugna, toda vez que refiere que en los casos donde se haya solicitado la confidencialidad de la

identidad no se incluirán los datos personales en los informes anuales y especiales.

Con esto queda evidenciado que el sistema de protección de datos personales que opera en la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, es la publicidad de datos personales, y no su confidencialidad que se condiciona a la existencia de la solicitud del titular de los datos personales para que se guarden en confidencialidad. Disposiciones que trasgreden notoriamente el orden jurídico mexicano, en tanto que los datos personales de los particulares no son salvaguardados, puesto que opera por regla general su publicidad en vez de su confidencialidad.

En esta línea argumentativa, debe recalcar que los artículos 48 y 121 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, al prever como requisito la solicitud de confidencialidad, para darle ese trato a los datos personales, trasgrede preceptos constitucionales, y derechos como son la protección de datos personales, que puede llegar incluso a derivar en una violación a la seguridad personal de las víctimas y testigos de violaciones a derechos humanos, al no resguardar su identidad, motivos por los cuales se solicita su invalidez.

QUINTO. Los artículos 33, 35, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, y 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, son contrarios al artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, por contravenir al diseño constitucional de los organismos de protección de derechos humanos, el principio de autonomía, así como el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

- A. Violación a la autonomía del organismo de protección de derechos humanos del Estado de Querétaro, mediante el establecimiento de la facultad para la designación por parte del Poder Legislativo Local del Visitador General y del Secretario Ejecutivo, como disponen los artículos 33 y 35 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.**

Es importante destacar que a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación, el Poder Reformador de la Constitución, dispuso que las Constituciones de los Estados, así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establezcan y garanticen la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

En esta tesitura, es posible apreciar una protección constitucional en la autonomía de los organismos protectores de derechos humanos, esto es así porque el concepto de autonomía resguarda el ejercicio de un mandato constitucional para la efectiva protección de derechos humanos al margen de cualquier subordinación ante otro poder público, pues la defensa de la dignidad humana debe ejercerse de manera plena y efectiva.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado, mediante interpretación jurisprudencial, que la autonomía de los órganos constitucionales con esa característica, determina el libre ejercicio del mandato que la Norma fundamental le confiere, y que la actuación de los órganos autónomos no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a fin de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos fundantes.

Esa idea se concentra en el criterio de ese Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia P./J. 12/2008, publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo XXVII, Febrero de 2008, Novena Época, Materia Constitucional, página 1871, del rubro y texto siguientes:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. *Con motivo de la evolución del concepto de*

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

Además, de la misma tesis es posible apreciar las características esenciales de los organismos autónomos, que tienen como características esenciales las siguientes:

- Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación;
- Contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y,
- Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

En oposición a dichas directrices, destacan los artículos 33 y 35 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, que se impugnan en este concepto, toda vez que transgreden el principio constitucional de autonomía otorgado a los organismos protectores de derechos humanos, al señalar formas de designación para servidores públicos que dependen del Presidente de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, a saber, el Visitador General y el Secretario Ejecutivo, disposiciones que no tienen sustento en disposición alguna de la Norma Fundamental, y que atentan en contra de la autonomía que como garantía de actuación, comprende la independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan la defensa y protección de los derechos humanos en coordinación de los poderes del Estado, pero sin subordinación a ellos.

La autonomía de los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas, comprende la independencia en su estructura orgánica y comprende la conformación e integración del organismo sin la intervención de los otros poderes, a fin de ejercer sus atribuciones de forma exenta de injerencias, intervenciones o regulaciones adicionales a las previstas en la Constitución.

Se cita para orientar el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia P./J. 20/2007 publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, en el Tomo XXV, Mayo de 2007, Novena Época, Materia Constitucional, página 1647, que enseguida se cita.

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. *El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su*

esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. **2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.** 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

De la trasunta jurisprudencia, es posible deducir, que la autonomía de los organismos de protección de derechos humanos, como órganos constitucionales, se articula sobre la base de la independencia funcional, en su estructura orgánica, con la intención de que la misma alcance la especialización para el cumplimiento de su función. De tal suerte que cuando las normas locales impugnadas prevén la intervención del poder legislativo para la designación de funcionarios distintos al presidente del organismo local de protección de derechos humanos, se atenta contra la independencia de dicha institución en la designación de sus estructuras, al prever que el legislativo será quien designe por mayoría calificada de los integrantes de la Legislatura, al Secretario Ejecutivo y al Visitador General.

No obstante, que en dichos preceptos se especifique que el Presidente de la Defensoría deba realizar una propuesta de terna, a fin de que sea la Legislatura quien designe a dos funcionarios del Organismo, lo cual como se ha mencionado resulta discordante, en primer término al principio de autonomía funcional, otorgada a los organismos protectores de derechos humanos, y en segundo término al eficiente y adecuado desarrollo de su mandato, que responde al interés general de la sociedad en materia de protección de derechos humanos, y por ello no pueden estar supeditados a ningún control por parte de ninguno de los poderes.

Como consecuencia, la vigencia de las normas impugnadas genera una transgresión, en el desarrollo de los objetivos de la Defensoría y condiciona su funcionamiento al designar a los funcionarios precisados, los cuales tienen funciones torales y deben ser independientes de cualquier control político tanto en su actuación, pero también en su designación, la cual sólo corresponde al Presidente del organismo local de protección de derechos humanos, quien sí debe ser elegido por el legislativo, con participación de la sociedad civil, y a quien corresponde dirigir en exclusiva la actuación de la institución, incluso en su estructura, como es la designación y remoción de funcionarios que la integran.

Desde otra perspectiva, las normas impugnadas son también una indebida atribución de facultades por parte del Poder Legislativo, que no tiene sustento constitucional, y contraviene los principios que consagran los artículos 41, primer párrafo, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales establecen el principio de división de poderes, para permitir el funcionamiento de los propios órganos, pero a la vez para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado.

Es por eso, que en algunos casos, para la designación de órganos de origen constitucional, diferentes a los Poderes Primarios (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), se prevé un mecanismo de colaboración basado en diversos medios:

en algunos, se exige la participación de dos o tres de los Poderes para la validez de un acto y, en otros se atribuyó a uno los respectivos Poderes, especialmente al Legislativo y la potestad necesaria para emitir la designación de los titulares de órganos constitucionales autónomos, con ciertas características como es la participación de la sociedad civil.

Así, tratándose de organismos de protección de derechos humanos la Constitución Federal dispone únicamente la elección del titular de su presidencia y de los integrantes del Consejo Consultivo, las cuales se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

Empero las normas que se impugnan se distancian de tales mandatos, en virtud de que: (1) prevén la elección de funcionarios que la Norma Suprema no señala, (2) el procedimiento de designación no se ajusta a una consulta pública, (3) tampoco prevé la participación de otros poderes en la designación de tales funcionarios. Por tanto se rompe el equilibrio constitucional basado en los controles de poder, en tanto que tratándose de los órganos constitucionales autónomos debe privilegiarse su integración mediante un procedimiento público en que participe la sociedad o sus representantes, y no como una actividad exclusiva y reservada a un solo poder, sin siquiera dar participación a otras fuerzas sociales, porque tal actividad puede ser interpretada como una atribución de control del organismo de protección de derechos humanos, mediante una designación de sus funcionarios que el legislativo se creó para sí de manera excepcional y a reserva de la participación de otras fuerzas sociales, sin que tenga fundamento constitucional para ello.

En tanto que la colaboración y coordinación, entre los poderes públicos y órganos constitucionales autónomos, solo puede suceder en los términos establecidos por la Ley Suprema, de manera que un poder primario no puede arrogarse facultades a expensas de principios constitucionales como es la autonomía de los organismos de protección de derechos humanos, sino que solamente pueden realizar los actos que la propia constitución les asigna, más

aún, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia, elementos a los que en las normas impugnadas no responden.

Así se ha pronunciado el Pleno de esa Suprema Corte, la jurisprudencia P./J. 78/2009, publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXX, Julio de 2009 Novena Época, Materia Constitucional, página 1540, que enseguida se cita.

DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de

fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.

De tal suerte la autonomía que se atribuye a los organismos de protección de derechos humanos, debe entenderse como aquella potestad constitucional de la que gozan estas instituciones, para dirigir su estructura, funciones y su organización interior, mediante normas y órganos propios, ello sin excluir la subordinación a las normas emitidas por el poder público competente. De forma contraria, los preceptos impugnados autorizan la intromisión del poder legislativo local, facultándolo para intervenir en los procesos de conformación y designación, del organismo local, y de forma consecuente disminuyendo las facultades del Presidente en la gestión de la estructura orgánica de la institución local derechos humanos.

No obstante, que el congreso local este facultado para emitir la Ley de dicho organismo, esto no implica que su potestad legislativa le autorice definir la composición interna del organismo, así como la designación de los servidores

públicos que la integren y por ende su funcionamiento. El legislador local, no debe pasar por alto que el Estado, cuenta con un margen de discreción en la selección de los mecanismos a usar para hacer efectivas sus respectivas obligaciones, sin que con ello lleguen a vulnerar los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte; es decir que el legislador está obligado por un mínimo universal en cuanto al alcance, naturaleza y limitaciones de la facultades que ejerce, mínimos que no puede rebasar ni poner en riesgo. Antes bien, debe seleccionar y buscar cualquier mecanismo que permita salvaguardar los principios y el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos, en ejercicio de las amplias facultades con las que el legislador cuenta.

B. Violación a la autonomía del organismo de protección de derechos humanos del Estado de Querétaro, mediante el establecimiento de la facultad para la remoción del Presidente, Secretario Ejecutivo, y Visitador General por parte del Poder Legislativo Local, en forma y causas distintas a las previstas en el sistema de responsabilidad de servidores públicos previsto en los artículos 108, 109, 110, y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, en relación al *procedimiento de remoción*, del Presidente, del Visitador General así como del Secretario Ejecutivo, previstos en los artículos 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, y 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, no responde al diseño constitucional de responsabilidades de los servidores públicos, al prever causas de remoción distintas y especiales para tales funcionarios.

Es menester referir, que el artículo 102 apartado B, de la Constitución Federal, establece que el Presidente del Organismo Nacional de Derechos Humanos sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto, de las responsabilidades de los servidores públicos de la misma Norma Fundamental.

No obstante lo anterior, los artículos impugnados articulan un procedimiento de remoción que es aplicable al Presidente del organismo local de protección de derechos humanos, así como a su Secretario Ejecutivo y a su Visitador General, en razón de incurrir en causas graves, las cuales han sido configuradas libremente por el poder legislativo del Estado, tratándose finalmente de causas especiales diferentes a las previstas para el resto de los servidores públicos de la entidad en leyes especiales, en virtud de que no corresponden a los previstos en el Título Cuarto, “De la responsabilidad de los Servidores Públicos” de la Constitución Local de ese Estado, ni con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, de entre las cuales destacan las siguientes:

- a)** El incumplimiento reiterado y sistemático de las obligaciones que la presente Ley le impone (artículo 131 fracción I).
- b)** Revelar o divulgar información contenida en expedientes o constancias relativos a las investigaciones que con motivo de las quejas realice la Defensoría, mientras conserven el estatus de protección legal como información reservada o confidencial; (artículo 131 fracción V).
- c)** Pronunciarse de forma anticipada sobre el sentido de las recomendaciones, mientras no sean aprobadas y dadas a conocer públicamente por la Defensoría, conforme a los procedimientos que esta Ley mandata; (artículo 131 fracción VI).
- d)** La ausencia laboral por más de tres días sin autorización de la Legislatura; (artículo 131 fracción VII).
- e)** Ostentar su cargo para obtener beneficios indebidos de cualquier naturaleza; (artículo 131 fracción VIII).

- f) Emplear los recursos públicos afectos al despacho de la institución, con fines privados, ajenos al ámbito competencial de la Defensoría o para procurar ventajas indebidas de carácter electoral; (artículo 131 fracción IX).
- g) Hacer uso de recursos materiales y humanos designados a la Defensoría, con fines personales o distintos a los señalados en la presente Ley. artículo 131 fracción XII).

Como puede observarse de la lectura, de estas causas esbozadas como graves no se identifican de manera plena con las causas que motivan las sanciones previstas en el artículo 108, constitucional que tienen como origen violaciones a la Constitución, o bien conforme al artículo 109 y 110 de la misma, sino que son causales diferentes a las previstas para el resto de los servidores públicos diferentes a las contenidas en la Constitución Local y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

Estas causas como se ha descrito, resultan inexactas y de aplicación discrecional transgrediendo así el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal, el cual prevé el principio de exacta aplicación de la ley en materia penal el cual, en su vertiente de taxatividad exige que tratándose de la materia de la prohibición contenida en los tipos penales sea precisa y sin ambigüedades, con la finalidad de que se advierta con claridad cuál es la conducta sancionable y la pena aplicable para que el particular no quede sujeto a la arbitrariedad, de esta suerte este principio constitucional es aplicable al procedimiento administrativo sancionador y, por ende, impone al legislador la obligación de crear normas claras que no permitan la arbitrariedad en su aplicación.

Así se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte, en la Tesis 1a. CCLXVIII/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de 11 de septiembre de 2015, Décima Época, Materia Constitucional, que enseguida se cita.

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 48, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA DEL ESTADO DE MICHOACÁN, VIGENTE HASTA EL 14 DE OCTUBRE DE 2014, VIOLA EL PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. El artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el principio de exacta aplicación de la ley en materia penal el cual, en su vertiente de taxatividad, exige que la materia de la prohibición contenida en los tipos penales sea precisa y sin ambigüedades, con la finalidad de que se advierta con claridad cuál es la conducta sancionable y la pena aplicable para que el particular no quede sujeto a la arbitrariedad del juzgador al aplicar la ley. Así, dicho precepto constitucional es aplicable al procedimiento administrativo sancionador y, por ende, impone al legislador la obligación de crear normas claras que no permitan la arbitrariedad en su aplicación. Ahora bien, el artículo 48, fracción III, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán, vigente hasta el 14 de octubre de 2014, al no contener un límite mínimo y máximo de duración de la sanción de suspensión del empleo, cargo o comisión susceptible de imponerse al servidor público, viola el principio constitucional referido; máxime que ni siquiera el diverso artículo 50, fracciones I y II, de la ley citada, resuelve la interrogante del mínimo y máximo de duración de la sanción, pues la fracción I dispone que la suspensión del empleo, cargo o comisión, por un periodo no mayor de tres días, será aplicable por el superior jerárquico del servidor público en cuestión, es decir, la ley refiere a un plazo máximo, pero no a un mínimo; por otra parte, la fracción II establece que la suspensión por un periodo mayor de tres días se aplicará mediante acuerdo del superior jerárquico con la Contraloría General o con la Oficialía Mayor de los Poderes Legislativo y Judicial, de donde se advierte que en esta hipótesis el plazo mínimo de la sanción será de cuatro días, sin embargo, tampoco precisa la duración máxima de la suspensión. De ahí que la omisión del establecimiento del periodo que puede comprender la suspensión, puede tener como consecuencia la

actuación arbitraria de la autoridad, al quedar bajo su criterio y sin limitación alguna la determinación de la duración mínima o máxima de la sanción, lo cual, además, ocasiona incertidumbre en el gobernado.

En tanto estas previsiones, el artículo 131, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, al no contener límites determinados ni la claridad de la conducta sancionable, viola el principio constitucional referido, máxime que estas determinaciones pueden tener como consecuencia la actuación arbitraria de la autoridad, al quedar bajo su criterio y sin limitación alguna la imposición de la sanción, lo cual, además, ocasiona incertidumbre y afectación a la seguridad jurídica de a quien se atribuya la misma.

En este sentido el Congreso Local, al establecer causas y procedimientos diferentes de responsabilidad para los funcionarios del organismo local de protección de derechos humanos, que motivan la remoción del Presidente de la Defensoría, el Visitador General o el Secretario Ejecutivo, atenta contra el sistema de responsabilidades de servidores públicos, previsto en primer término por la Constitución por la Constitución Federal, por la Constitución Local y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, pues esa actuación trasciende de sus facultades al prever un procedimiento específico de remoción, aplicable en exclusiva a tres funcionarios del organismo local.

Como se adujo con anterioridad, este procedimiento de remoción, se integra por determinación de la legislatura ante causas estimadas como graves, o bien por la propuesta formulada a petición de uno o varios ciudadanos. Sin embargo este carece de identidad es decir no distingue su naturaleza de juicio político o de procedimiento de responsabilidades administrativas, puesto que estos medios de control constitucional implican el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover de su cargo o inhabilitar para otros posteriores a un servidor público, como puede ser el

Presidente de la Defensoría y no así del visitador general o el secretario ejecutivo.

Por tanto estas normas erigen procedimientos y causas de responsabilidad especiales diversas a las que se establecen en el sistema constitucional de responsabilidades de servidores públicos, que pueden ser interpretados como un medio de control que atenta contra la autonomía del organismo protector de derechos humanos.

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 5, 28, fracción X, 30, tercer párrafo, 33, 35, 48, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, y 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada el tres de septiembre de dos mil quince en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro.

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.”*

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 Gobierno 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 fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad 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