

**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 acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Benvenuto Cellini 106, esquina Sassoferrato, Colonia Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460, México, Ciudad de México; 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 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados Moises Israel Flores Pacheco, Rosaura Luna Ortíz, Ernesto Oliveros Ornelas, así como a Paulina Montserrat Pérez Navarro, Norma Nayeli Sandoval Moreno, Isrrael López Arroyo, Diana González Gómez y Coral Reyes Hernández; 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 legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**

**A. Órgano Legislativo:** Congreso del Estado de Querétaro.

**B. Órgano Ejecutivo:** Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro.

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

Artículos 5 fracción VII, artículo 41, fracción XIX, 48 fracción V, 49, 50 y 51, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro publicada el día primero de abril de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro.

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

- De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 16, 102 apartado B, 108, 109 y 113 del decreto de reforma constitucional publicado el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación.

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

- Principio de legalidad.
- Autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

- Bases del sistema nacional anticorrupción.
- Obligación de las legislaturas estatales de adecuar sus leyes al sistema constitucional anticorrupción.
- Sistema constitucional de responsabilidades de servidores públicos.
- Sistema no jurisdiccional de derechos humanos.
- Tutela efectiva del sistema no jurisdiccional de derechos humanos.

## **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 diversos artículos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro publicada el día 1 de abril de 2016, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro.

## **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, las normas cuya declaración de invalidez se solicita, estas fueron publicadas el día 1 de abril de 2016, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad corre del día sábado 2 de abril al domingo 1 de mayo del 2016. Sin embargo

al ser inhábil el último día para la presentación de la actual demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 o de las entidades federativas, 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 o de las entidades federativas 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.**”*

## **X. Introducción.**

El día uno de abril de dos mil dieciséis, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, la cual tiene como finalidad reglamentar lo respectivo a los servidores públicos del ámbito estatal y municipal en materia de obligaciones de servidores públicos, procedimientos administrativos, autoridades competentes para sustanciar los procedimientos administrativos e imponer sanciones por responsabilidad administrativa, medios de impugnación, procedimientos y autoridades competentes en materia de juicio político y declaración de procedencia y registro patrimonial de los servidores públicos.

No obstante lo anterior, de su articulado resaltan los artículos 5, fracción VII, 41, fracción XIX, 48, fracción V, 49, 50, y 51, de la Ley en comento, 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.

Esto es así en tanto que el artículo 5, fracción VII, considera como superior jerárquico para efectos de responsabilidades administrativas, en la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro al Consejo, lo cual atenta contra el principio de autonomía del organismo constitucional de protección de derechos humanos del estado de Querétaro, en tanto que le son atribuidas al Consejo de dicha Defensoría una cualidad de titularidad de la misma, siendo que en el Titular de la Defensoría en el ámbito ejecutivo es su Presidente, pues la función del Consejo es ser un órgano de consulta.

Por otro lado, los artículos 41, fracción XIX, 48, fracción V, 49, 50, y 51, estipulan la obligación de presentar manifestación de bienes ante la Secretaria de la Contraloría a los servidores públicos de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro ante el Poder ejecutivo Local, (incluyendo a los Consejeros quienes no tienen un puesto remunerado), en vez de disponer que dicho control será llevado por la autoridad competente de dicho órgano constitucional autónomo. En esta misma línea se prevé en el numeral 49 que dicho ente público

deberá remitir a la Secretaría de la Contraloría del Ejecutivo Local, los datos de los servidores públicos que tengan el carácter de sujetos obligados. Así, en el artículo 50, refiere que el padrón de servidores públicos estará a cargo de la mencionada Secretaría, además el diverso 51, refiere que la manifestación de bienes de los todos los servidores deberán también presentar su declaración de intereses ante la citada Secretaría. De tal modo que el Poder Ejecutivo Local es el poder que concentra las atribuciones y funciones en la materia de todos los servidores públicos del Estado, sin importar que se trate de servidores públicos de Órganos Autónomos, entre ellos, de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado, con lo que se invade su competencia en la materia.

El texto de dicho de estos artículos es el siguiente:

*“Artículo 5. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por Secretaría, a la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado.*

*(...)*

***VII. En la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, al Consejo; y***

*(...).”*

*“Artículo 41. Para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales, tendrá las siguientes obligaciones de carácter general:*

*(...)*

***XIX. Presentar con oportunidad y veracidad su manifestación de bienes ante la Secretaría de la Contraloría, en los términos que señala la ley***

*(...).”*

*“Artículo 48. Tienen la obligación de presentar manifestación de bienes ante la Secretaría de la Contraloría, por escrito o mediante la utilización de medios electrónicos, en los términos y plazos*

señalados por esta Ley, en el o los acuerdos que emita para su recepción, registro, control, análisis y verificación, así como las demás disposiciones aplicables, bajo protesta de decir verdad:

(...)

V. De los organismos constitucionales autónomos: Sus titulares y los servidores públicos que tengan el cargo de comisionados, consejeros, directores, contralores, visitadores, secretarios, coordinadores, jefes de área o unidad, o equivalente;

(...)"

**“Artículo 49.** Los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, de las entidades paraestatales, de los organismos constitucionales autónomos, así como los Poderes Legislativo y Judicial, los Ayuntamientos y los Tribunales Administrativos y del Trabajo, durante el mes de febrero de cada año, deberán remitir a la Secretaría los datos de los servidores públicos que tengan el carácter de sujetos obligados, informando de cada uno de ellos:

I. Registro Federal de Contribuyentes, con homoclave;

II. Nombre completo;

III. Cargo;

IV. Funciones que realiza en el cargo descrito, por las cuales se le atribuye el carácter de sujeto obligado;

V. El fundamento legal, señalando el artículo, la fracción, inciso o párrafo, en el que encuadra la obligación de presentar manifestación de bienes.

Los organismos o entes públicos con quien la Secretaría suscriba acuerdos administrativos en materia de manifestación de bienes se sujetarán a la obligación descrita en el párrafo anterior.”

**“Artículo 50.** El padrón de servidores públicos obligados a presentar manifestación de bienes estará a cargo de la Secretaría, la cual para la recepción, registro, control, análisis y verificación se auxiliará del Departamento adscrito a la Dirección Jurídica y de Atención a la Ciudadanía.

El padrón se integrará con la información personal y laboral del servidor público obligado, por lo que la Secretaría será responsable del tratamiento que se dé al mismo, siempre observando la legislación en materia de protección de datos personales.”

**“Artículo 51.** *Conjuntamente con la manifestación de bienes, los servidores públicos enunciados en el artículo 48 de esta Ley, deberán presentar su declaración de intereses ante la Secretaría, en términos del procedimiento, modalidades y plazos que establezca mediante acuerdo la propia Secretaría.*

*Los particulares que pretendan establecer relaciones contractuales con los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los Ayuntamientos, Organismos Constitucionales Autónomos y los Organismos de la Administración Pública Paraestatal y Paramunicipal, del Estado de Querétaro, deberán presentar su declaración de intereses en los términos que la propia Secretaría establezca mediante el acuerdo respectivo.”*

Cuestiones que esta Comisión Nacional, estima son violatorias del 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.

## **XI. Marco Constitucional y Convencional.**

### **A. Nacional**

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

**“Artículo 14.** *A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

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

*En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.*

*En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a*

*falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”*

**“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 las entidades federativas 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 108. (...)**

*Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.*

*Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su **declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes** y en los términos que determine la ley.”*

**“Artículo 109.** *Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:*

**III. (...)**

*Los entes públicos federales tendrán **órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas;** para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos*

federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

**Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y (...)**

**“Artículo 113.** El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de **coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas** y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención,

*control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;*

*c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;*

*d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;*

*e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.*

*Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.*

**Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.**

**“Principios de París Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales Adoptados por la Asamblea General en la resolución A/RES/48/134, de 20 de diciembre de 1993.**

*Composición y garantías de independencia y pluralismo*

*1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la*

*promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:*

- a) Las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;*
- b) Las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;*
- c) Los universitarios y especialistas calificados;*
- d) El parlamento;*
- e) Las administraciones (de incluirse, sus representantes sólo participarán en los debates a título consultivo).*

**2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de fondos suficientes. Esos fondos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de que la institución sea autónoma respecto del gobierno y no esté sujeta a un control financiero que pueda afectar su independencia.**

*3. En interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración de su mandato. Ese mandato podrá prorrogarse, bajo reserva de que se siga garantizando el pluralismo de su composición.”*

#### **XI. Concepto de invalidez.**

**ÚNICO:** Los artículos 5 fracción VII, 41, fracción XIX, 48, fracción V, 49, 50, y 51 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, constituyen en su conjunto una trasgresión a los artículos 16, 102 apartado B, 108, 109 y 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los artículos impugnados resultan inconstitucionales toda vez que, en su conjunto, vulneran el principio de legalidad, la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, las bases del sistema nacional anticorrupción, y en general el sistema constitucional de responsabilidades de los servidores públicos, y de manera particular configuran una violación al sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos y la tutela de derechos humanos mediante ese sistema.

De acuerdo con el inciso g) de la artículo 105 de la Constitución Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede plantear, a través de una acción de inconstitucionalidad, la posible contradicción entre leyes y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando la norma impugnada vulnere los derechos humanos consagrados en la misma Norma Suprema.

Ahora bien, el Pleno de este Alto Tribunal, en diversas ocasiones, se ha pronunciado respecto de los requisitos necesarios para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acredite su legitimación en la acción de inconstitucionalidad. Tanto en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, como en la acción de inconstitucionalidad 22/2009, se resolvió que basta con que la Comisión aduzca en su demanda una violación a los derechos humanos, para considerarla como legitimada para promover este medio de defensa constitucional. Es decir, para tener por satisfecho el requisito de legitimación, no es necesario que se realice un análisis preliminar de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si ésta tutela o no a derechos humanos; puesto que ésta es una cuestión que atañe al fondo del asunto.

Específicamente en la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, se señaló que

*“De esta manera, es claro que cualquiera de las partes legitimadas para promover una acción de inconstitucionalidad, respecto de la ley, norma o tratado en torno de la cual tenga tal facultad, **estará en***

**aptitud de cuestionar su apego a la Ley Fundamental en cualquiera de sus partes, es decir la contravención de ésta a cualquiera de sus disposiciones,** ya sea que pertenezca a su parte orgánica o bien de alguno de los derechos fundamentales establecidos en su parte dogmática, sin ser necesario que en el análisis de la legitimación activa que realiza este Alto Tribunal se defina si las normas controvertidas vulneran o no derechos fundamentales o si realmente la acción ejercida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos trasciende o se refiere a un derecho fundamental, pues esas situaciones no son propias del pronunciamiento sobre la legitimación activa, pues debe bastar con la expresión de los conceptos de invalidez en los que se expongan violaciones a la norma fundamental, para que se esté en aptitud de considerar que se materializa el supuesto de legitimación previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g).”

En la especie, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos efectivamente alega diversas violaciones, pero específicamente, por cuanto hace al artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, se alega la violación de los derechos fundamentales porque se vulnera la autonomía de los Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, en cuanto a la intervención de otros poderes en relación a su régimen interno, sin embargo las disposiciones impugnadas, en su conjunto permiten la intervención de instancias ajenas de dicho organismo y se hace nugatoria la garantía de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, ello a pesar de que el artículo 102, apartado B, mandata que las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

En condiciones similares conviene tener en cuenta la acción de inconstitucionalidad 49/2009, donde este Alto Tribunal sostuvo la procedencia de esa acción, aunque no se refería a derechos fundamentales sino sólo a ámbitos de competencia. En aquel precedente, como ahora, en los agravios no se centra el problema constitucional en una afectación directa de los particulares sino que más bien se centra a la relación entre órganos del Estado, a saber; El Ejecutivo y Legislativo en relación con el organismo local de protección de derechos humanos

de Querétaro. Por lo tanto, al resolver ese asunto se dejó claro la infundado de los argumentos que señalen que la facultad de la Comisión para promover acciones de inconstitucionalidad no es absoluta, y sólo la tiene para combatir normas que violen derechos humanos, pues es innecesario analizar el contenido de la norma combatida para determinar si se prevé algún derecho en favor de los gobernados y, consecuentemente, precisar si la Comisión tiene legitimación para promover la acción. Además porque la cuestión relativa a si la norma combatida vulnera o no derechos fundamentales atañe al estudio de fondo del asunto.

Asimismo señaló que no es necesario que los entes legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad cuenten con un derecho subjetivo legítimamente tutelado por el orden jurídico, pues el interés en la acción de inconstitucionalidad es abstracto, y no se requiere que la parte actora sufra agravio en algún derecho tutelado para estar en aptitud de promover la acción. Por último, en esa acción, se declaró infundado que la Suprema Corte sólo pueda conocer de las acciones de inconstitucionalidad donde se reclame una norma por considerar que ésta viola alguno de los preceptos contenidos en la parte dogmática de la Constitución Federal, y que no está en aptitud de resolver asuntos donde se cuestione la violación a algún artículo contenido en la parte orgánica de la Norma Suprema.<sup>1</sup>

Esto es así, puesto que de acuerdo con la jurisprudencia P./J. 73/2000,<sup>2</sup> la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto de la Constitución, mediante el cual se puede plantear la inconstitucionalidad de alguna norma, sea que se considere que ésta viola la parte orgánica de la Norma Suprema o su parte dogmática, habida cuenta que no hay disposición que establezca limitación alguna al respecto.

---

<sup>1</sup> Véase el considerando cuarto de la referida acción.

<sup>2</sup> **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA.”** Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII, agosto de 2000, página 484.

Ahora bien, cabe puntualizar que los argumentos planteados en este concepto de invalidez implican una violación de la garantía que, en favor de los gobernados, prevé el mencionado artículo 102, apartado B, de la Norma Suprema. Es decir que la Comisión opina que los preceptos impugnados le impiden al organismo local de protección de derechos humanos llevar a cabo correctamente sus facultades de investigación por falta de autonomía orgánica, lo que evidencia una violación al derecho a la protección no jurisdiccional de derechos humanos.

De acuerdo con el primer párrafo del apartado B del artículo 102 constitucional, prevé la existencia de un órgano constitucional autónomo, para los Estados y la Federación, con atribuciones en materia de la defensa de los derechos humanos y tales disposiciones del artículo también se pueden entender desde otro punto de vista: en él no sólo se confieren atribuciones a un órgano, sino que también se establece, en favor de los gobernados, el derecho a un medio de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, como un organismo autónomo, independiente de cualquier intervención estatal que se pronuncie sobre si determinados hechos o actos constituyen violaciones de derechos humanos por parte de autoridades.

En suma, el régimen constitucional mexicano prevé, en el artículo 102, apartado B, de la Norma Suprema, un medio de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, cuya tutela constituye un derecho de los gobernados.

En atención a estos razonamientos, debe entenderse que, en este concepto de invalidez, se alega una violación al derecho de los gobernados a acceder a un medio de protección no jurisdiccional de los derechos humanos con plena autonomía.

Por otra parte, pero al mismo tiempo la inconstitucionalidad de los artículos en cita resulta a la luz de una interpretación del vigente texto constitucional, específicamente por la reforma publicada el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, por el que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción. Dicho sistema se prevé como una instancia constitucional de coordinación entre

las autoridades locales y federales, con atribuciones para prevenir, detectar y sancionar irregularidades administrativas y delitos por actos de corrupción, y con el cual se establece una ruta para la legislación secundaria del nuevo marco constitucional.

No obstante lo anterior, dicho sistema de anticorrupción, y que incluye al sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, debe ser creado de manera armónica y sistemática con las bases del sistema constitucional de gobierno que la Norma Fundamental establece, y dentro de la que destaca el respeto a la autonomía de los organismos locales de protección de derechos humanos, previstos en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro publicada el día 1 de abril de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, resulta una norma inconstitucional por dos razones:

- I. No se adecua a las bases del sistema nacional anticorrupción previsto en los artículos 108, 109 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, generando con ello inobservancia directa de los mandatos de la Norma Suprema.
- II. En segundo lugar, uno de los conflictos que se genera como vía de consecuencia de la inobservancia de los mandatos de la *norma normarum*, es una violación a la autonomía del organismo constitucional de protección de los derechos humanos de aquella entidad, es decir, se soslaya la no subordinación de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro, en su régimen interno de responsabilidades de servidores públicos, por eso hay una trasgresión a su autonomía constitucional de ese ente público, por la intromisión de instancias externas y ajenas en lo concerniente a la disciplina administrativa de sus servidores públicos.

**A.** En cuanto al primer aspecto de inconstitucionalidad conviene traer a cita las consideraciones de la legislatura del Estado de Querétaro, que dan motivación a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, y que fueron publicadas el mismo día 1 de abril de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro.

*“ (...)*

*5. Que con la finalidad de atacar las prácticas faltas de probidad de algunos servidores públicos y particulares que incurren en responsabilidad el 27 de mayo de 2015 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción” mismo que, atento a lo dispuesto en su Artículo Primero Transitorio, inició su vigencia al día siguiente de su publicación.*

*Derivado de la reforma constitucional en cita, se crea el Sistema Nacional Anticorrupción como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos; disposición que debe replicarse en todo el País, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo 113, párrafo final de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “...Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción”.*

*6. Que si bien, desde el 27 de Junio de 2009 nuestro Estado cuenta con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, a virtud de la nueva normatividad federal, se hace necesaria su adecuación, pues resulta innegable que la realidad social, económica y política que vive la Entidad cambia constantemente, exigiendo modernizar el marco regulatorio de las responsabilidades de los servidores públicos, con el propósito de*

*incorporar y difundir las mejores prácticas en el actuar de la administración pública, que permitan realizar con la mayor eficiencia posible, los beneficios sociales que persigue la misma; de tal suerte que las autoridades estatales y municipales competentes cuenten con las herramientas normativas idóneas, para enfrentar de manera ágil y con certeza jurídica, las conductas reprobables de quienes se les ha confiado la responsabilidad de desempeñarse con el carácter de servidores públicos.*

**7. Que la presente ley busca homologar el sistema jurídico que antecede con la realidad relativa a la responsabilidad de los servidores públicos; en consecuencia, se propone un nuevo ordenamiento, teniendo como base la estructura del cuerpo normativo actual, pero incorporando nuevas disposiciones y figuras jurídicas exigidas para cubrir las necesidades actuales.**

Como expresa el legislador de Querétaro la motivación de expedición de la nueva ley de responsabilidades de servidores públicos es propiamente dar efectividad al nuevo sistema nacional anticorrupción. Lo que no se cumple por diversas razones, entre ellas las siguientes:

1. El Legislador Local no observó el contenido del artículo 108 constitucional, que dispone que los servidores públicos debe cumplir con una serie de obligaciones de control y transparencia de la función pública desempeñada, como presentar su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes, pues reservó el registro correspondiente a la exclusividad del Ejecutivo Local, violentando con ello la autonomía de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro.
2. EL legislador local inobservó que, por cuanto hace al régimen de responsabilidades de administrativas de los servidores públicos, el último párrafo del artículo 109 constitucional, dispone que los entes públicos estatales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia, las atribuciones para prevenir, corregir, investigar y

sancionar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; pues excluyó del ejercicio de tales atribuciones a los organismos autónomos constitucionales, entre ellos a la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

En este sentido, el legislador del Estado de Querétaro, en lugar de establecer bases de coordinación conforme a lo dispuestos en el artículo 113 constitucional entre los Poderes y Órganos Autónomos del Estado, concentra las atribuciones que correspondería a todos ellos como atribuciones exclusivas para el Ejecutivo Local, en materia de registro patrimonial y de declaración de interés; así como en materia de responsabilidades administrativas al excluir a los órganos autónomos constitucionales del Estado.

De ahí que, de origen los artículos 5 fracción VII, 41, fracción XIX, 48, fracción V, 49, 50, y 51 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro publicada el día 1 de abril de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, resultan inconstitucionales por sí mismos, por inobservancia constitucional del principio de legalidad, de las bases del sistema nacional anticorrupción, y del sistema constitucional de responsabilidades de servidores públicos.

**B.** En cuanto al segundo aspecto de inconstitucionalidad señalado, este se sustenta principalmente en una violación a la autonomía de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro, toda vez que los artículos 5 fracción VII, 41, fracción XIX, 48, fracción V, 49, 50 y 51 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, no establece competencia en materia de responsabilidades administrativas o registro patrimonial y de interés de los servidores públicos de dicho ente público, por eso hay una infracción a su autonomía constitucional, por la intromisión de una instancia externa y ajena en lo concerniente a la disciplina administrativa de sus servidores públicos.

Dichas violaciones de orden constitucional pueden explicarse de la siguiente manera:

a) El artículo 5, en su fracción VII, señala que para efectos de dicha Ley, se entenderá por superior jerárquico en la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro al Consejo, situación que excede la naturaleza y organización de los organismos de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en las entidades federativas, conforme a lo dispuesto en el artículo 102, apartado B de la constitución.

Así, el citado numeral constitucional, dispone en el Apartado B, párrafo quinto que, las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos; es por ello que en el artículo 33, apartado A de la Constitución Política del Estado de Querétaro se dispone lo siguiente:

**“ARTÍCULO 33.** *El funcionamiento de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y la Comisión Estatal de Información Gubernamental, se sujetará a lo siguiente:*

**Apartado A**

*La Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, es un organismo público, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, mediante el que el Estado garantizará el respeto a los derechos humanos; promoverá su defensa y proveerá las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos.*

*El Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, durará en su encargo cinco años, pudiendo ser reelecto por un periodo igual y sólo podrá ser removido por las causas graves que la ley señale y con la misma votación requerida para su nombramiento.*

*(...)”*

Es importante señalar, que la disposición Constitucional local no establece un Consejo para la conformación de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro, sino que sólo se refiere al Presidente de

dicho organismo constitucional autónomo; no obstante ello, en la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, en su artículo 29 se prevé la existencia de un Consejo y que dicho órgano colegiado será integrado por el Presidente de la Defensoría y un Secretario Técnico, que será el Secretario Ejecutivo de la Defensoría, así como por seis consejeros ciudadanos, estableciéndose las atribuciones de dicho colegiado en el artículo 31 del mismo ordenamiento, conforme a las cuales no se infiere de ningún modo que el Consejo funja como superior jerárquico del mismo Órgano Constitucional, sino como un órgano de consulta de la propia Defensoría, pero sin que ninguna de tales atribuciones, irroque la connotación de superioridad respecto de las determinaciones del Presidente de dicho mismo Organismo.

En ese sentido, el artículo 5, fracción VII, es una intromisión directa del Poder Legislativo, en la autonomía del organismo local de protección de Derechos Humanos, al tergiversar su organización interna, para efectos de la responsabilidad de los servidores públicos, al señalar como superior jerárquico al Consejo Consultivo de dicho ente, que no es un órgano de gobierno, sino un órgano de consulta, reservándose las atribuciones ejecutivas, de representación y de dirección del personal al Presidente de dicho ente público.

Igualmente debe tenerse en consideración que el artículo 5, fracción VII , al prever como superior jerárquico al Consejo, para cuestiones de responsabilidad administrativa, deja en un estado de inseguridad jurídica a los servidores públicos que presten un servicio cargo o comisión en la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, esto es así en virtud de que dicha atribución de acuerdo al artículo 31 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro<sup>3</sup>, no se encuentra dentro de las

---

<sup>3</sup> Artículo 31. El Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Defensoría y aprobar las normas de carácter interno relacionadas con ésta;
- II. Aprobar el Reglamento Interior de la Defensoría;

atribuciones del Consejo de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro ningún tema referente a responsabilidad administrativa, lógicamente tampoco existe procedimiento legal que estipule la substanciación de un procedimiento de responsabilidad administrativa ante dicho Consejo. Es decir que no se siguen parámetros que otorguen seguridad a los servidores públicos del organismo local protector de derechos humanos, para, en el caso, tengan sabido a detalle quienes pueden ejecutar las sanciones en su contra ni el procedimiento de éstas, irrumpiendo con el derecho a la seguridad jurídica.

Dicho de otro modo, el artículo que se combate no acata los mandamientos constitucionales contenidos en los numerales 14 y 16, que imponen como requisitos que todos los actos privativos o de molestia se encuentren debidamente fundados y motivados y donde sea respetado el debido proceso, ya que se reitera, no existe en la Constitución Política del Estado de Querétaro, ni en legislación interna de la Defensoría, precepto legal del cual se colija que sea o debiera ser el Consejo el facultado como superior jerárquico para responsabilidad administrativa.

Por ende se hace patente que existe una violación al artículo 14 constitucional, toda vez que se genera una evidente inseguridad jurídica en los procedimientos de responsabilidad administrativa, por falta de definición de las autoridades competentes, y en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

De lo dicho resaltan dos puntos, respecto de la inseguridad jurídica de los servidores públicos, a saber: 1) que no existe fundamento en la legislación

---

III. Aprobar el informe detallado y pormenorizado de sus resoluciones, del ejercicio de su presupuesto y de actividades que se (sic) deberá rendir la Defensoría ante la Legislatura, así como a la ciudadanía;

IV. Solicitar al Presidente, información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Defensoría;

V. Formular propuestas para impulsar la cultura de los Derechos Humanos en la Entidad; y

VI. Las demás que esta Ley y el Reglamento le confieran.

del organismo para entender en términos de responsabilidad administrativa como superior jerárquico al Consejo; 2) tampoco es previsto procedimiento alguno para la sustanciación de los procedimientos para la aplicación de sanciones. En pocas palabras, no existe claridad en, ante quien se sustancia el procedimiento ni las directrices a seguir, como tal deja en inseguridad a los destinatarios de la norma.

Al hablar de seguridad jurídica entendemos que todas las personas deberán contar con la seguridad del respeto a sus derechos y posesiones, y que en el caso, para que puedan ser trastocadas, la autoridad competente deberá apegarse a ordenamientos legales que no dejen lagunas en tanto a su aplicación, que sea clara, cumpliendo de inicio con la Constitución Federal.

Esto en razón a que el Estado, cuenta con imperio para realizar actos de autoridad a través de sus distintos órganos y que esto sin lugar a dudas afecta directa o indirectamente a los gobernados, con independencia de su calidad de servidor público, por ésta razón es que el Estado se constriñe a sí mismo a acotar su actuar a ciertos lineamientos que legitimen la materialización de los actos. Por lo cual en el caso que nos ocupa dichos requerimientos no se ven satisfechos en tanto que no existe concordancia entre la ley de responsabilidad local y la ley de derechos humanos del Estado de Querétaro, es decir, que se permite la afectación de servidores públicos en su esfera jurídica sin que exista claridad en el por qué, quién y cómo se podrá realizar un procedimiento en su contra, consecuentemente, dejándolo indefenso en su procedimiento.

Por lo cual, dicha situación evidentemente trastoca la autonomía de la Defensoría reconocida constitucionalmente, pues una de las características o notas distintivas es que fue dotada de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcance los fines para los que fue creada.

**b)** Por otra parte, la fracción XIX del artículo 41 establece que los servidores públicos tienen la obligación de presentar con oportunidad y veracidad su manifestación de bienes ante la Secretaría de la Contraloría, dependencia del Ejecutivo Local, con la que no guarda relación de subordinación la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

Por esa misma razón resulta inconstitucional el artículo 48, fracción V, de la misma ley, que estipula la obligación de presentar manifestación de bienes ante la Secretaria de la Contraloría a los servidores públicos de los organismos constitucionales autónomos (incluyendo a los consejeros quienes no tienen un puesto remunerado en términos del artículo 29 de la Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del estado de Querétaro), en vez de remitirlas correspondientes declaraciones a los órganos internos respectivos.

En esa línea se prevé en el numeral 49 que dichos sujetos obligados deberán remitir a la Secretaria los datos de los servidores públicos que tengan el carácter de sujetos obligados. En el artículo 50, refiere que el padrón de servidores públicos estará a cargo de la Secretaría, además en el diverso 51, refieren que la manifestación de bienes de los servidores públicos referidos deberán también presentar su declaración de intereses ante la Secretaria. De tal modo que se evade la competencia de dichos sujetos a presentar la declaración respectiva de conformidad a su ley, ante su propio órgano interno de control, y se faculta legalmente a una dependencia, que forma parte del Ejecutivo a fiscalizar, y supervisar la actuación de los organismos constitucionales autónomos en la materia anticorrupción y de servidores públicos.

Con ello se vulnera la autonomía de ese Órgano Constitucional Autónomo en virtud de que éste no guarda relación de supra a subordinación con respecto al Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, por lo que resultando incluso, que los servidores públicos adscritos a éste Organismo tienen como único superior jerárquico a la Defensoría de los Derechos Humanos de

Querétaro, por lo que en cumplimiento a la autonomía de la cual ha sido dotado constitucionalmente, la manifestación que de sus bienes que realicen sus servidores públicos, debe presentarse ante su propio órgano interno de control, y no así, ante la Secretaría de la Contraloría, quien únicamente tiene competencia respecto de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro y sus Entidades Paraestatales.

En suma dichos agravios son una trasgresión directa a la autonomía constitucional de los organismos locales protectores de derechos humanos, prevista en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A su vez, dichos artículos se tratan de una violación directa al derecho humano a la seguridad jurídica de los servidores públicos del Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, por la falta de definición de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

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 las entidades federativas 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 impugnados de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos 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 intervención directa de instancia ajenas a la Defensoría de Derechos Humanos, en materia de responsabilidades de servidores públicos, 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 torales 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 transcrita 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 de instancias ajenas al organismo local de protección de derechos humanos, se atenta contra la independencia de dicha institución en la investigación y sanción de responsabilidades administrativas de sus funcionarios.

Como consecuencia, la vigencia de las normas impugnadas genera una transgresión, en el desarrollo de los objetivos de la Defensoría y condiciona su funcionamiento en materia de responsabilidades de servidores públicos y anticorrupción, pues no se respeta la autonomía de dicho ente, aun para las cuestiones de investigación y sanción de los servidores públicos de su adscripción, aspecto en el cual también deben ser independientes de cualquier control político tanto en su actuación, pero también en su sanción, la cual sólo corresponde al Presidente del organismo local de protección de derechos humanos, 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.

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 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 de instancia ajenas a dicho organismo, facultándolas para intervenir en los procesos anticorrupción, de investigación, sanción y remoción de funcionarios públicos 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.

De modo semejante los Principios de París, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y que constituyen la principal fuente de estándares normativos para las instituciones nacionales de derechos humanos, proporcionan las bases que deben guardar como parámetro mínimo las instituciones nacionales de derechos humanos, en relación a su composición y garantías de independencia y pluralismo.

En cuanto a su autonomía tiene gran relevancia que se prevé que las instituciones nacionales deberán ser autónomas respecto del gobierno a fin de no estar sujetas a un control que pueda afectar su independencia.

En ese mismo sentido la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 63/169<sup>4</sup>, subrayó la importancia de la autonomía y la independencia de los ombudsmán, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos.

En ese tenor, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su publicación “Instituciones Nacionales de Derechos Humanos Antecedentes, Principios, Funciones y Responsabilidades” determinó los siguientes tipos de autonomía derivada de los Principios de París:

***Autonomía jurídica***

*En la disposición constitucional o la ley en virtud de las cuales se establezca una institución se le debe dotar de personalidad jurídica propia para que pueda formular decisiones y actuar de manera independiente. Una institución que sea una dependencia de un ministerio, por ejemplo, no es independiente.*

**Las instituciones que rinden cuentas a un ministerio o por conducto de un ministerio son menos independientes que las que rinden cuentas directamente al parlamento o al Jefe del Estado.**

***Autonomía operacional.***

*Las instituciones deberían estar en **condiciones de llevar adelante sus asuntos cotidianos con independencia de cualquier influencia exterior.** Eso supone que han de tener la potestad de elaborar su propio reglamento, que ninguna autoridad externa podrá modificar. Los informes, recomendaciones o decisiones de una institución no deberán estar sujetos a la aprobación de ninguna autoridad externa ni*

---

<sup>4</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2008, El papel de los ombudsmán, mediadores y demás instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos.

*requerir una revisión previa. Lo mismo se aplica a las actividades programáticas.*

*Todo el personal de una INDH ha de informar y responder en última instancia ante su máximo dirigente, aunque las responsabilidades cotidianas puedan delegarse.*

**El personal superior no podrá ser contratado ni destituido salvo por decisión de ese máximo responsable, preferentemente en consulta con todos los miembros. De otra forma, la independencia de la institución quedaría gravemente comprometida.**

*En los Principios de París se establece que una institución ha de estar facultada para oír cualquier testimonio y obtener cualquier información que sean necesarios para una investigación que esté realizando. En la ley fundacional de la institución o en la que se establezcan sus atribuciones debe dotársele de la autoridad legal necesaria para hacerlo. De hecho, esa autoridad legal es una condición imprescindible para las instituciones con la potestad de investigar.*

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 sustanciación de los procesos anticorrupción y de responsabilidades de los servidores públicos a cargo de una instancia ajena a la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

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 las bases consagradas 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.

A manera de conclusión, los artículos impugnados implican una violación de la garantía que, en favor de los gobernados, prevé el mencionado artículo 102, apartado B, de la Norma Suprema, pues se desprende que como resultado impiden al organismo local de protección de derechos humanos llevar a cabo correctamente sus facultades por falta de autonomía orgánica, lo que evidencia una violación al derecho a la protección no jurisdiccional de derechos humanos, cuya tutela constituye un derecho de los gobernados.

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

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de los artículos 5 fracción VII, artículo 41, fracción XIX, 48 fracción V, 49, 50, y 51 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro publicada el día 1 de abril de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildado de inconstitucional el artículo impugnado, 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.”*

## **P R U E B A S**

**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 que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

**2. Copia simple.** Del Periódico Oficial del Estado de Querétaro que contiene la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro publicada el día primero de abril de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro (Anexo dos).

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

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

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

**TERCERO.** Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

**CUARTO.** Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la disposición legal impugnada.

Ciudad de México, a 2 de mayo de 2016.

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

RFPS