

TERCERA SECCION
PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 30/2016 y su acumulada 31/2016, así como los Votos Concurrentes formulados por los señores Ministros Luis María Aguilar Morales y Javier Laynez Potisek en dicha resolución.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2016 Y
SU ACUMULADA 31/2016**

**PROMOVENTES: DEFENSORÍA DE LOS
DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO Y
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS
HUMANOS**

MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
**SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y
RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA**

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven las presentes acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro (30/2016) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (31/2016), en contra de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial estatal de primero de abril de dos mil dieciséis, así como de diversos artículos de la referida norma legal.

I. TRÁMITE

1. **Presentación de los escritos, autoridades (emisoras y promulgadoras) y normas impugnadas.** Las presentes acciones de inconstitucionalidad se presentaron de la siguiente manera:

Fecha de presentación y lugar:	Promovente y Acción
Veintinueve de abril de dos mil dieciséis. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro , por conducto de Miguel Nava Alvarado, quien se ostentó como presidente de dicho organismo. Acción de inconstitucionalidad 30/2016.
Dos de mayo de dos mil dieciséis. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Comisión Nacional de los Derechos Humanos , por conducto de Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como presidente de la referida comisión. Acción de inconstitucionalidad 31/2016.

2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas impugnadas:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro.
3. **Normas generales impugnadas.** En las acciones de inconstitucionalidad se impugnaron las siguientes normas generales:

Acción de inconstitucionalidad	Normas impugnadas	Publicadas en el Periódico Oficial de la entidad de fecha:
30/2016 Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro	Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.	Primero de abril de dos mil dieciséis.

31/2016 Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Artículo 5, fracción VII Artículo 41, fracción XIX Artículo 48, fracción V Artículo 49 Artículo 50 Artículo 51 Todos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.	Primero de abril de dos mil dieciséis.
--	---	--

4. **Conceptos de invalidez.** Los promoventes en sus conceptos de invalidez, manifestaron en síntesis, que:
5. **I. DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO (ACCIÓN 30/2016).** Señala como artículos constitucionales violados los siguientes: 1; 14; 16; 73, fracción XXIX-V, 102, Apartado B y 133; así como diversos instrumentos internacionales y elabora tres conceptos de invalidez, los cuales se sintetizan a continuación.
6. **PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ. Violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.** La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro viola los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal que consagran los principios de legalidad y seguridad jurídica, ya que la legislatura estatal se encontraba impedida para emitirla. La Legislatura local no podía expedir la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, hasta en tanto el Congreso de la Unión expidiera la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que el veintisiete de mayo de dos mil quince se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas a la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción, dentro de las cuales se establecieron las reglas que debían seguirse para la expedición de las leyes relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.
7. El Congreso de la Unión contaba con el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional, el cual inició su vigencia el veintiocho de mayo de dos mil quince, para aprobar la Ley General relativa al establecimiento de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y el veintiocho de mayo de dos mil dieciséis venció el plazo.
8. En el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional se estableció que las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de la Ley General a que se refiere al artículo segundo transitorio de la reforma constitucional, deberían expedir sus leyes respectivas y realizar las adecuaciones, y en virtud de que dicha condición no se ha dado se debió acatar lo establecido en el artículo sexto transitorio, es decir, continuar aplicando la legislación en materia de responsabilidades que se encontraba vigente a la fecha de entrada en vigor del decreto, esto es al veintiocho de mayo de dos mil quince.
9. Con lo anterior, se comprueba que no fue cumplida dicha obligación, al haberse aprobado el treinta y uno de enero de dos mil dieciséis, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro que abrogó la publicada el veintiséis de junio de dos mil nueve, se advierte la ilegalidad de la ley impugnada expedida el primero de abril de dos mil dieciséis, y el vicio del procedimiento legislativo de origen, por lo que resulta procedente que se declare su invalidez.
10. **SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ. Violación a los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero de la Constitución Federal.** El artículo 76 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro viola el derecho de presunción de inocencia reconocido en los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero de la Constitución Federal. La ley

impugnada da un trato de presunto responsable a quien se le sigue un procedimiento administrativo de responsabilidad, siendo el término correcto probable responsable, ya que corresponde al órgano interno de control demostrar que a quienes se les imputa una acción y omisión, sí son administrativamente responsables de la conducta infractora que se les atribuye, además de comprobar que indudablemente la realizaron. Cita en apoyo la tesis de rubro: "PRESUNCIÓN DE INONCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES".

11. **TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ. Violación a los artículos 102, apartado B, 14 y 16 de la Constitución Federal.** Los artículos 41, fracciones XIX, XXI, 47, 48, fracción V, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 59, 60, 62, 65, 67, 68, 71, 77, 92 y quinto transitorio de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro son inconstitucionales porque vulneran los artículos 102, apartado B, 14 y 16 de la Constitución Federal, que consagran los principios de autonomía de gestión de la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro y el principio de seguridad jurídica de los servidores públicos adscritos a dicho organismo.
12. Lo anterior, porque se dejó de observar el mecanismo de protección no jurisdiccional que el Constituyente Permanente estableció para la defensa y promoción de tales derechos, de conformidad con el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal. Deber que se dejó de observar en los artículos 41, fracciones XIX, XXI, 47, 48, fracción V, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 59, 60, 62, 65, 67, 68, 71, 77, 92 de la ley impugnada, al establecer que corresponde a la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro realizar funciones que en estricto sentido le corresponden al órgano interno de control de la Defensoría de los Derechos Humanos de la entidad, en atención a su autonomía como órgano constitucional autónomo. Cita en apoyo la tesis de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS" y "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS".
13. Los preceptos combatidos vulneran el principio de autonomía de gestión del organismo de derechos humanos local e incumplen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los mismos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, pues al establecer, la fracción XIX del artículo 41 que los servidores públicos tienen la obligación de presentar con oportunidad y veracidad su manifestación de bienes ante la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, se vulnera la autonomía de la Defensoría de los Derechos Humanos de la entidad, toda vez que resulta de explorado derecho que ésta, no guarda una relación de supra a subordinación con la Secretaría de la Contraloría, sino que los servidores públicos adscritos al organismo de derechos humanos tienen como único patrón a la Defensoría, por lo que la manifestación que de sus bienes realicen sus servidores públicos, debe presentarse ante su propio órgano interno de control y no ante la Secretaría de la Contraloría, quien únicamente tiene competencia respecto de las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado y sus entidades paraestatales.
14. El Título Cuarto, Capítulo Primero, en sus diversos artículos 47, 48, 49, 50, 51, 53, 55, 56, 59 y 60 de la ley impugnada, establece lo correspondiente al registro patrimonial de los servidores públicos, determinando que será la Secretaría de la Contraloría quien llevará el registro de la manifestación de bienes y de intereses de los servidores públicos obligados, incluyendo a los que se encuentren adscritos a los organismos constitucionales autónomos.
15. De igual manera se prevé que durante el mes de febrero, los titulares de los organismos constitucionales autónomos deben remitir a la Secretaría de la Contraloría los datos de los servidores públicos que tengan el carácter de sujetos obligados a presentar manifestación de bienes; que el padrón de servidores públicos obligados a presentar manifestación de bienes estará a cargo de la Secretaría; que las manifestaciones de bienes por formato impreso serán recibidas por personal del departamento de responsabilidad y situación patrimonial, el cual forma parte de la estructura orgánica de la Secretaría de la Contraloría; que la declaración de intereses también deberá ser presentada ante la Secretaría conjuntamente con la manifestación de bienes, situación que afecta la autonomía de la Defensoría de los Derechos Humanos, ya que como órgano constitucional

autónomo, no está supeditado a poder público ni a sus dependencias, y por ende, todo lo relacionado con manifestación de bienes y de intereses, debe ser presentado ante su propio órgano interno de control y, en caso de que exista algún incumplimiento o irregularidad, sea éste quien al tener conocimiento de la misma a través de sus propios registros, inicie los procedimientos administrativos de responsabilidad procedentes.

16. El artículo 60, en su primer párrafo, menciona que los poderes judicial y legislativo, así como los ayuntamientos, actuarán en lo conducente respecto de sus servidores públicos, pero no contempla que también son los organismos constitucionales autónomos quienes deberán actuar en este mismo sentido respecto de sus servidores públicos. Sin embargo, el segundo párrafo de dicho artículo 60, vuelve a mencionar la independencia y autonomía de los entes públicos señalados en su párrafo primero, pues indica que será la mencionada Secretaría quien hará del conocimiento de dichos órganos, el incumplimiento de sus servidores públicos respecto de su obligación de presentar su manifestación de bienes y/o intereses.
17. El artículo 62 contempla la presentación de quejas y denuncias contra servidores públicos y en su último párrafo señala que el procedimiento contemplado será llevado a cabo también por los poderes legislativo y judicial, sin embargo no contempla a los organismos constitucionales autónomos, quienes por sus características propias, no dependen de la Secretaría de la Contraloría y por lo tanto, dicho procedimiento debe de llevarlo a través de su propio órgano interno de control.
18. De igual forma, el artículo 68 señala que las denuncias en contra de los servidores públicos de los poderes legislativo y judicial, así como de los municipios, se presentarán ante los respectivos órganos internos de control, pero no menciona a los organismos constitucionales autónomos, quienes tienen dentro de su estructura orgánica a sus propios órganos internos de control.
19. Por su parte el artículo 71 únicamente refiere que son competentes los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos para conocer de procedimientos disciplinarios y resarcitorios, pero no establece que en todo caso también deben recibir, registrar y manejar el padrón de servidores públicos obligados a presentar manifestación de bienes, a fin de mantener la independencia y autonomía de los cuales han sido dotados constitucionalmente.
20. Se establece en el artículo 77, que las disposiciones y formalidades del Título Quinto de la Ley impugnada, serán aplicables a los procedimientos administrativos seguidos ante los poderes judicial y legislativo, así como a los instituidos por los ayuntamientos, dejando nuevamente fuera a los que se instauren en contra de los servidores públicos adscritos a los organismos constitucionales autónomos, mismos que deberán ser tramitados por su propio órgano interno de control, pues derivado de la autonomía de la cual gozan constitucionalmente tienen independencia en su estructura orgánica, lo cual implica que no tengan dependencia alguna de la Secretaría de la Contraloría o del Poder Ejecutivo del Estado.
21. El limitar las atribuciones conferidas a la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, como órgano constitucional autónomo, es igual que limitar los derechos fundamentales de las personas, ya que el ejercicio de dichas facultades es una garantía concedida a los gobernados para la protección de esos derechos.
22. De igual forma se advierte una violación a la seguridad jurídica de los trabajadores adscritos a la Defensoría de los Derechos Humanos de la entidad, al provocar incertidumbre respecto al órgano ante el cual deben presentar su manifestación de bienes y por ende el ente público que llevará su registro patrimonial, y a la vez impide tener la certeza de cuál es el organismo o dependencia encargada de desahogar el procedimiento, en caso de que exista algún incumplimiento con respecto a la presentación de la manifestación de bienes o de conflicto de intereses, así como respecto al inicio y sustanciación del procedimiento administrativo de responsabilidad por la presentación de alguna queja o denuncia en su contra.
23. Por último, el artículo quinto transitorio de la ley impugnada al establecer la obligación al titular del Poder Ejecutivo del Estado de expedir el Código de Ética de los Servidores Públicos del Estado, viola la autonomía e independencia de los diversos poderes del estado, así como también la de los organismos constitucionales autónomos, pues si bien el artículo 22, fracción VII de la Constitución

local, faculta al Gobernador del Estado para expedir decretos y acuerdos de carácter administrativo, para la eficaz prestación de los servidores públicos, éstos deben ser respecto de su ámbito de competencia, ya que así se encuentra acotado expresamente en la fracción II del mismo precepto, por lo que, en todo caso podrá emitir únicamente el Código de Conducta de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo, más no así, el aplicable al resto de los servidores públicos adscritos a los distintos poderes y organismos autónomos, los cuales a su vez podrán emitir el que corresponda conforme a su ámbito de aplicación.

24. **II. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (ACCIÓN 31/2016).** Señala como artículos constitucionales violados el 16, 102, apartado B, 108, 109 y 113 del Decreto de reforma constitucional publicado el veintisiete de mayo de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación; y elaboró un concepto de invalidez que a continuación se sintetiza.
25. **ÚNICO CONCEPTO DE INVALIDEZ. Violación a los artículos 14, 16, 102, apartado B, 108, 109 y 113 de la Constitución Federal.** 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, son inconstitucionales porque 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.
26. La inconstitucionalidad de los artículos impugnados resulta a la luz de una interpretación del vigente texto constitucional, específicamente por la reforma publicada el veintisiete de mayo de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación, por el que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción. En este sentido, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro resulta inconstitucional por dos razones:
27. a) No se adecua a las bases del sistema nacional anticorrupción previsto en los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Federal; y b) Uno de los conflictos que se genera como vía de consecuencia de la inobservancia a la Constitución Federal, es una violación a la autonomía del organismo constitucional de protección de los derechos humanos de la entidad, es decir, se soslaya la no subordinación de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado, en su régimen interno de responsabilidades de servidores públicos, por eso se transgrede su autonomía constitucional, por la intromisión de instancias externas y ajenas en lo concerniente a la disciplina administrativa de sus servidores públicos.
28. El legislador local no observó el contenido del artículo 108 constitucional, que dispone que los servidores públicos deben 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, violando con ello la autonomía de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro. Tampoco observó el último párrafo del artículo 109 constitucional, que dispone que los entes públicos estatales contarán con órganos internos de control, pues excluyó del ejercicio de las atribuciones otorgadas por el referido artículo, a los organismos autónomos constitucionales, entre ellos a la Defensoría de los Derechos Humanos. Y en vez de establecer bases de coordinación conforme a lo dispuesto 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 intereses, así como en materia de responsabilidades administrativas, al excluir a los órganos autónomos constitucionales del Estado.
29. El artículo 5, fracción VII, considera como superior jerárquico para efectos de responsabilidades administrativas en la Defensoría de los Derechos Humanos 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 y no un órgano de gobierno.

30. Además de que el referido precepto legal vulnera el artículo 14 constitucional, porque genera inseguridad jurídica en los procedimientos de responsabilidad administrativa, por la falta de definición de las autoridades competentes. No hay concordancia entre la ley de responsabilidades local y la ley de derechos humanos del Estado, pues se permite la afectación de servidores públicos sin que exista claridad en el por qué, quién y cómo se podrá realizar un procedimiento en su contra, dejándolos indefensos en sus procedimientos. Lo que trastoca la autonomía de la Defensoría promovente pues una de las características es que fue dotada de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcance los fines para los que fue creada.
31. Por su parte, el artículo 41, fracción XIX de la Ley impugnada, establece la obligación a los servidores públicos de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de presentar su manifestación de bienes ante la Secretaría de la Contraloría, dependencia del poder ejecutivo local, en vez de disponer que dicho control será llevado por la autoridad competente de dicho órgano constitucional autónomo. Por la misma razón es inconstitucional el artículo 48, fracción V que establece la obligación de presentar manifestación de bienes ante la referida autoridad estatal (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), en vez de remitirlas a los órganos internos respectivos.
32. El artículo 49 prevé que dichos sujetos obligados deberán 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 servidores deberán también presentar su declaración de intereses ante la citada Secretaría. De tal modo que el poder ejecutivo local 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.
33. Con ello 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.
34. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de dos de mayo de dos mil dieciséis, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 30/2016¹, promovida por el Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Ramón Cossío Díaz. Asimismo, en auto de tres de mayo de dos mil dieciséis², el citado Presidente ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 31/2016, promovida por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, acordando su acumulación a la acción 30/2016.
35. Por acuerdo de tres de mayo de dos mil dieciséis, el ministro instructor admitió las demandas de acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro, por ser quienes respectivamente emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus informes³.
36. **Informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad.** Los Poderes Ejecutivo y Legislativo señalaron, coincidentemente, en síntesis, lo siguiente:
 - Es cierto que se promulgó, refrendó y publicó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro”, en el periódico oficial de la entidad el primero de abril de dos mil dieciséis, conforme a los artículos 22, fracción I, 23 y 19, fracción VIII de la Constitución estatal.

¹ Foja 127 del expediente principal.

² Página 201 del expediente principal.

³ Fojas 202 a 204 vuelta del expediente.

- Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de la materia en relación con el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Federal, en virtud de la falta de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, para promover las acciones de inconstitucionalidad, pues las demandas que promueven dichos organismos no tienen como finalidad defender los derechos humanos de los gobernados, sino cuestiones relacionadas con la organización de las instituciones del estado mexicano y la protección de sus esferas de competencia, especialmente de la Defensoría de los Derechos Humanos y sólo de manera directa y muy superficial, refieren aspectos relacionados con la violación a derechos humanos, desnaturalizando el objetivo que persigue este procedimiento. En todo caso, el único concepto de invalidez que sí aborda violaciones directas a los derechos humanos, es el segundo del escrito de demanda de la Defensoría de los Derechos Humanos, que toca el tema del debido proceso en su vertiente relativa a la presunción de inocencia, pues refiere que el artículo 76 de la Ley impugnada no respeta tales principios, pero fuera de eso, los demás tópicos que abordan sus escritos iniciales son de índole orgánico o institucional.
- Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de la materia, por lo que hace a la demanda presentada por la Defensoría de los Derechos Humanos, ya que existe un medio de defensa legal que ese organismo debió haber agotado antes de ejercitar la acción de inconstitucionalidad. El artículo 29 de la Constitución estatal establece que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y sus Salas son competentes para, entre otras cosas: a) resolver sobre la constitucionalidad de las leyes en el Estado y b) garantizar la supremacía y control de la referida Constitución, mediante la interpretación de la misma, formando y sistematizando precedentes en materia de control de esta Constitución. Los artículos 77 y 92 de la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Querétaro establecen la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, las cuales la Defensoría de los Derechos Humanos estuvo en posibilidad de agotar, ya que la mayoría de sus argumentos señala vulneración a su autonomía. Además de que dicha autonomía no deviene directamente de la Constitución Federal sino de la Constitución local.
- El motivo fundamental que impulsó al legislador estatal para emitir la norma impugnada, fue cumplir con el mandato constitucional, homologar el orden jurídico interno de la entidad a las exigencias que reclama la sociedad mexicana.
- Se difiere de las opiniones, criterios y puntos de vista de los promoventes, dado que las disposiciones impugnadas están apegadas a los lineamientos establecidos por el Constituyente Permanente y las Convenciones internacionales en materia de protección a los derechos humanos.
- Es infundado e inoperante lo señalado por la Defensoría de los Derechos Humanos en cuanto a que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro es inconstitucional, ya que el marco normativo que regula al sistema nacional anticorrupción así como al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, parte de un conjunto de disposiciones jurídicas coordinadas que integran un sistema unificado de competencias concurrentes que también le reconocen atribuciones en la materia a las entidades federativas; pero además, en este momento no existen motivos fundados y suficientes para considerar que la ley impugnada es inconstitucional, en virtud de que no existe parámetro de comparación que así permita revisarlo.
- Si a la fecha el Congreso de la Unión no ha emitido la Ley General, no existen elementos en este momento para determinar que la ley impugnada es inconstitucional, pues se desconocen los parámetros de regulación que establecerá el Congreso de la Unión, lo que nos permite considerar una duda razonable, pues ante la inexistencia de la Ley General la ley impugnada no puede ser inconstitucional por sí misma, sino que para llegar a esa conclusión es necesario realizar un análisis comparativo entre ambas disposiciones. Además cabe la posibilidad que los temas que regula la ley impugnada sean acordes a los parámetros que al efecto se establecerán en la Ley General.

- De conformidad con los artículos 113 in fine, cuarto y sexto transitorios del decreto de reforma constitucional, se reconoce competencia a las entidades federativas para establecer sistemas locales de anticorrupción con el objetivo de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.
- El artículo 76 no es inconstitucional, pues sigue los estándares fijados por la Primera Sala de la Suprema Corte, pues no establece que se presumirá su culpabilidad, ni que correrá a su cargo demostrar su inocencia, ni que será tratado como culpable hasta que se le demuestre lo contrario.
- Los artículos 41, fracciones XIX, XXI, 47, 48, fracción V, 49, 50 a 56, 59, 60, 62, 65, 67, 68, 71, 77, 92 y quinto transitorio de la ley impugnada, no vulneran la autonomía de la Defensoría de los Derechos Humanos, ya que si bien se faculta a la Secretaría de la Contraloría del poder ejecutivo del estado para revisar la manifestación de bienes, los datos personales, la declaración de intereses e investigar actos de corrupción de todos los servidores públicos, incluidos los que pertenecen a la Defensoría, ello responde a una razón constitucionalmente válida.
- Si bien la autonomía que la Constitución otorga a los organismos autónomos, les permite ser independientes en su actuar y conducirse en un plano de coordinación con relación a los tres poderes, también lo es que dicha autonomía no es absoluta e ilimitada, ya que su existencia parte del ejercicio mismo de la soberanía nacional que se deposita en dichos poderes.
- La forma en que se implementará el sistema anticorrupción en las entidades federativas, forma parte de la libertad de configuración normativa de los congresos locales, pues el Poder Constituyente sólo estableció la obligación de cumplir con tal mandato constitucional, pero no el que dicho sistema se acople a cierto modelo o guía, permitiéndole al legislador local prever el mecanismo más idóneo para cumplir tal finalidad.
- Lo que pretende la Defensoría de los Derechos Humanos es que, escudada en su autonomía de gestión, pueda libremente sancionar, vigilar y procesar a sus servidores públicos adscritos a su cargo, como si fuera un ente ajeno al Estado que se gobierna por sí sólo; sin embargo, ello es incorrecto, pues como organismo cuya existencia deviene de la Constitución local, está sujeto a las políticas públicas que éste, por medio del ejercicio de la soberanía popular, tenga a bien implementar para resolver los problemas que presenta el quehacer público.
- La decisión de encomendar tales funciones a la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado está justificada y es razonable, ya que este poder tiene encargada originalmente la función administrativa del Estado y en ese sentido, es a éste al que le compete velar porque el ejercicio de los recursos públicos se haga con eficiencia, honradez, imparcialidad, legalidad y eficacia, pues el cuidado del erario público es una de las actividades primordiales de la administración pública. Además de que dicha secretaría es la que cuenta con la competencia legal más adecuada al respecto y el que se hayan asignado tales funciones a dicha secretaría no implica que el ejecutivo esté centralizando la información, sino que ello constituye a la dependencia que coordinará a nivel estatal la implementación del sistema anticorrupción de la entidad.
- La ley impugnada sí establece un sistema coordinado entre instituciones, en el sentido que la Secretaría de la Contraloría del poder ejecutivo local y los órganos internos de control de cada uno de los demás poderes, municipios, organismos constitucionales autónomos, entidades paraestatales y demás instituciones del Estado, son los encargados de implementar los procedimientos para imponer las sanciones correspondientes a los servidores públicos que incurran en alguna responsabilidad administrativa. Así, de acuerdo con el artículo 69 de la ley impugnada, es facultad de los superiores jerárquicos de cada institución imponer las respectivas sanciones a sus servidores públicos, con lo que, contrario a lo manifestado por la Comisión promovente, es falso que al poder ejecutivo local se le hayan irrogado facultades que excluyan a las demás autoridades de las diversas instituciones del Estado. Dicho sistema local es similar al adoptado por el Constituyente Permanente para el régimen federal.

- Es incorrecto que el Consejo de la Defensoría de los Derechos Humanos sea un ente consultivo, ya que cuenta con varias atribuciones que lo erigen como un ente de decisión, tal y como se prevé en los artículos 18, fracción II y 31 de la Ley de Derechos Humanos de la entidad. Por cuestión de organización el Consejo es el órgano más adecuado para fungir como superior jerárquico en la materia, sólo para efectos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que es benéfico que recaiga en un órgano colegiado y no en una sola persona, pues es un aspecto que justamente pretende erradicar el sistema nacional anticorrupción, que no se otorga la responsabilidad a una sola persona.
 - Por su parte, el Poder Legislativo, añadió que el proceso de formación de la ley impugnada satisfizo todas y cada una de las etapas del procedimiento legislativo formal, mismo que se integra por iniciativa, dictamen, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación e iniciación de la vigencia, que contempla el artículo 19 de la Constitución local.
37. **Opinión de la Procuradora General de la República.** En estas acciones de inconstitucionalidad, esta funcionaria emitió opinión en la que manifestó, en síntesis, lo siguiente:
- Es infundada la causal de improcedencia de falta de legitimación de los promoventes, existen diversos precedentes en los que la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado respecto de la legitimación de los organismos protectores de derechos humanos, dentro de las que destaca la acción de inconstitucionalidad 22/2009, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que impugnó dos artículos del Código de Comercio. Aunado a que los promoventes consideran que los artículos impugnados vulneran el derecho humano a la presunción de inocencia de los servidores públicos sujetos a un procedimiento de responsabilidad administrativa –artículo 76 de la ley impugnada–, así como el principio de autonomía de gestión de la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro y el derecho humano a la seguridad jurídica de los servidores públicos de la Defensoría –artículos 41, fracciones XIX, XXI, 48, fracción V, 49 a 53, 55, 56, 59, 60, 62, 65, 67, 68, 71, 77 y 92–, por lo que se estima que los promotores se encuentran legitimados para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad.
 - Es infundada la causal de improcedencia de falta de definitividad porque los medios de control constitucional locales –acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional– no constituyen medios de defensa que se deban agotar previamente, ya que son mecanismos de defensa constitucional a nivel local porque toman como norma de regularidad a la Constitución local y no a la Constitución Federal.
 - Las acciones de inconstitucionalidad deben ser resueltas con base en los precedentes que existen en la materia de combate a la corrupción, acción de inconstitucionalidad 56/2016 y 58/2016, promovidas por la Procuradora General de la República, al advertir que si a la fecha de la emisión de las normas generales controvertidas no existían las leyes generales de la materia, las autoridades demandadas desbordaron su ámbito competencial al regular aspectos concernientes a la materia de combate a la corrupción.
 - Por ello, la Ley impugnada resulta inconstitucional porque a la fecha de su emisión los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos de Querétaro, no contaban con las atribuciones para legislar en la materia de combate a la corrupción, en el caso, respecto de las responsabilidades de los servidores públicos.
38. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción, por auto de veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, se envió el expediente al ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente⁴.

⁴ Foja 792 del expediente principal.

II. COMPETENCIA

39. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁵, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. OPORTUNIDAD.

40. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁶, dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados y si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
41. La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro se publicó en el periódico oficial de la entidad el primero de abril de dos mil dieciséis⁷. Tomando en cuenta esta fecha, el primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el dos de abril, de lo que resulta que el plazo de treinta días naturales venció el domingo primero de mayo de dos mil dieciséis.
42. Por lo tanto, si las demandas se presentaron el veintinueve de abril (acción 30/2016); y el lunes dos de mayo, día hábil siguiente de la conclusión del plazo (acción 31/2016), ambas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte de los sellos que obran al reverso de las fojas treinta y uno y ciento sesenta y ocho del expediente, respectivamente, las impugnaciones resultan oportunas.

IV. LEGITIMACIÓN

43. **Legitimación del promotor de la acción.** Se procederá a analizar la legitimación de quienes promueven las acciones de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.
44. **Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro (acción 30/2016).**
45. Suscribe la demanda Miguel Nava Alvarado, en su carácter de Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos, lo que acredita con la certificación expedida por el Segundo Secretario de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado, así como con la copia certificada del Periódico Oficial de la entidad de seis de abril de dos mil doce, en las que consta que fue electo para ocupar dicho cargo para el periodo comprendido del doce de febrero de dos mil doce al once de febrero de dos mil diecisiete⁸.
46. Al respecto, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, a promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales para ejercer la acción de inconstitucionalidad y, en el caso, como se ha indicado,

⁵ "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. (...)

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 las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;"

⁶ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

⁷ A fojas 39 y siguientes del expediente principal.

⁸ Páginas 32 a 37 del expediente.

se combate la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, la cual fue expedida por la Legislatura del Estado.

47. Así, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del propio artículo 105, aplicable en términos del diverso numeral 59 de la propia ley⁹, el promovente de este medio impugnativo cuenta con la legitimación para ello, pues acredita su cargo y, además, impugna disposiciones de carácter general contenidas en una ley local, que estima contrarias a la Constitución Federal, pues planteó, entre otros aspectos, la vulneración a los principios de legalidad y seguridad jurídica de los trabajadores adscritos a la Defensoría de los Derechos Humanos de la entidad, al provocar incertidumbre respecto al órgano ante el cual deben presentar su manifestación de bienes y por ende el ente público que llevará su registro patrimonial, lo que impide tener la certeza de cuál es el organismo o dependencia encargada de desahogar el procedimiento, en caso de que exista algún incumplimiento con respecto a la presentación de la manifestación de bienes o de conflicto de intereses, así como respecto al inicio y sustanciación del procedimiento administrativo de responsabilidad por la presentación de alguna queja o denuncia en su contra. Asimismo planteó violación al derecho de presunción de inocencia. Por lo tanto, no cabe duda que la Defensoría accionante cuenta con la legitimación necesaria para promover la presente acción de inconstitucionalidad y quien viene en su representación también tiene facultades para ello ya que en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 28, fracción I, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro¹⁰, dicho funcionario cuenta con la representación necesaria.
48. **Comisión Nacional de los Derechos Humanos (acción 31/2016).**
49. Suscribe la demanda, Luis Raúl González Pérez, ostentándose como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación por el Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce¹¹.
50. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹², la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras.
51. En el caso, esta acción se promovió en contra de diversos artículos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, expedida por el Congreso local, esto es, en contra de una ley estatal, y se planteó la vulneración al derecho humano relacionado con 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, así como la violación al sistema no jurisdiccional de protección de estos

⁹ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)"

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

¹⁰ "Artículo 28. El Presidente de la Defensoría tendrá las siguientes facultades:

I. Ejercer la representación legal de la Defensoría;"

¹¹ Página 169 del expediente principal.

¹² "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.

(...)"

derechos y la tutela de éstos mediante el referido sistema, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos accionante, cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

52. Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹³, dicho funcionario cuenta con la legitimación necesaria.
53. De este modo y por las razones explicadas, resultan infundados los argumentos de improcedencia manifestados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro, en el sentido de falta de legitimación de los órganos promoventes dado que las acciones de inconstitucionalidad promovidas no tienen como finalidad “defender los derechos humanos de los gobernados”, sino cuestiones relacionadas con la organización de las instituciones del estado mexicano y la protección de sus esferas de competencia.
54. En efecto, como ya se precisó la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro planteó, entre otros aspectos, la vulneración a los principios de legalidad y seguridad jurídica en la expedición de la norma impugnada, así como al derecho de presunción de inocencia; y la Comisión Nacional de Derechos Humanos planteó, entre otras cuestiones, la vulneración al derecho humano relacionado con el principio de legalidad, por lo que es evidente que, en ambas acciones, se plantean violaciones a derechos humanos, y se cuestiona el apego de las normas impugnadas a la ley fundamental.
55. Así entonces, resulta evidente para este Alto Tribunal que los citados argumentos de improcedencia son infundados ya que los órganos promoventes enderezan las acciones de inconstitucionalidad en defensa de los derechos humanos a que aluden en la elaboración de sus conceptos de invalidez, ello con independencia de si las normas controvertidas vulneran o no los derechos humanos aludidos, pues esa determinación no es propia del pronunciamiento sobre la legitimación activa, pues basta 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), constitucional¹⁴.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

56. Además de la causa de improcedencia ya analizada en el apartado anterior, también se planteó la siguiente:
57. **No agotamiento de los medios de defensa locales.** Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro manifiestan que en el caso de la demanda presentada por la Defensoría de los Derechos Humanos (acción 30/2016), se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de la materia, toda vez que existe un medio de defensa legal local que se debió agotar antes de ejercer la presente acción de inconstitucionalidad, pues en la mayoría de sus argumentos señala vulneración a su autonomía y en el Estado de Querétaro, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia es competente para resolver sobre la constitucionalidad de leyes locales y garantizar la supremacía de la Constitución local.
58. Debe desestimarse la referida causa de improcedencia, pues como ya se dijo, la Defensoría de los Derechos Humanos planteó, entre otros aspectos, la vulneración a los principios de legalidad y seguridad jurídica en la expedición de la norma impugnada, así como al derecho de presunción de inocencia, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, por lo que no era necesario que agotara algún medio de defensa local, ya que adujo violaciones directas a la Constitución Federal.

¹³ “Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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 (...).”

¹⁴ En similares términos se pronunció este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República, respectivamente, falladas en sesión de 28 de agosto de 2008, por unanimidad de votos por lo que hace al tema de legitimación activa.

59. De exigirse que se agotara el medio de defensa local no podría plantearse la acción de inconstitucionalidad que establece el artículo 105 de la Constitución Federal, ya que dicho medio de control únicamente procede en contra de normas de carácter general, y no en contra de actos, como lo sería la resolución que llegara a dictar el Tribunal Superior de Justicia al resolver el medio de defensa local¹⁵, además de que evidentemente transcurriría en exceso el plazo de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley impugnada hubiera sido publicada en el correspondiente medio oficial, plazo previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

60. Pues bien, la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, en su primer concepto de invalidez, elabora un argumento general en el que impugna la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, básicamente porque considera que la legislatura estatal no podía emitir la ley impugnada hasta en tanto el Congreso de la Unión expidiera la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que el veintisiete de mayo de dos mil quince, se publicaron en el Diario Oficial diversas reformas a la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción, dentro de las cuales se establecieron las reglas que debían seguirse para la expedición de las leyes relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación. En sus dos siguientes conceptos de invalidez ya elabora impugnaciones específicas respecto de ciertos artículos al igual que lo hace la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su demanda.
61. Ante este escenario, este Tribunal Pleno se enfocará en primer término al análisis del primer argumento de invalidez elaborado por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, ya que se trata de un argumento general en el que cuestiona la competencia de la legislatura local para expedir la ley impugnada en la que se configuró el sistema local anticorrupción en materia de responsabilidades de los servidores públicos, aduciendo que el legislador local debió expedir la ley impugnada hasta que se emitiera la ley general en la materia, pues así lo dispuso el órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la reforma relativa publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince. Esto es así, pues en el caso de que prospere esta impugnación resultaría innecesario el análisis de los restantes argumentos de invalidez, hechos valer en contra de artículos específicos de la ley impugnada.
62. En principio conviene señalar que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, publicada en el periódico oficial de la entidad el primero de abril de dos mil dieciséis, indica que dentro de sus objetivos se encuentran los siguientes:

“Artículo 1. Esta Ley es de orden público y observancia general. Tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política del Estado de Querétaro, respecto a los servidores públicos del ámbito estatal y municipal, en materia de:

¹⁵ Sirve de apoyo la tesis P./J. 5/2003, de rubro, texto y datos de identificación: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ESTABLECIDA EN LOS ARTÍCULOS 64, FRACCIÓN III, Y 65, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE. NO DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A LA ACCIÓN QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto en los artículos 64, fracción III, y 65, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, se advierte que compete a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado sustanciar los procedimientos en las acciones de inconstitucionalidad que se presenten en contra de leyes o decretos contrarios a la Constitución Local, ejercitados por el Gobernador del Estado o cuando menos por la tercera parte de los miembros del Congreso Estatal, así como formular los proyectos de resolución definitiva que someterá al Pleno del citado Tribunal. Sin embargo, si se toma en consideración que para que los sujetos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad establecida en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentren obligados a agotar, previamente a esta vía constitucional, algún medio de defensa previsto en las leyes secundarias para la solución del conflicto, es presupuesto indispensable que la resolución que en él llegue a dictarse sea susceptible de impugnarse a través de dicho medio de control constitucional, resulta evidente que el citado medio de defensa contemplado en la Constitución Local no puede constituir una vía que deba agotarse previamente a la acción de inconstitucionalidad que establece la Constitución Federal, pues en ésta únicamente puede plantearse la no conformidad de normas de carácter general con la propia Ley Fundamental, pero no así de actos, como lo sería la resolución que llegara a dictar el mencionado Tribunal Superior de Justicia al resolver la acción local”. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVII. Marzo de 2003. Página: 979.

- I. Obligaciones de los servidores públicos;
 - II. Procedimientos administrativos para fincar, en su caso, responsabilidades administrativas a los servidores públicos, imponiendo sanciones de naturaleza disciplinaria o resarcitoria, según el caso;
 - III. Autoridades competentes para sustanciar los procedimientos administrativos e imponer sanciones;
 - IV. Sanciones por responsabilidad administrativa y medios de impugnación;
 - V. Procedimientos y autoridades competentes en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia; y
 - VI. Registro patrimonial de los servidores públicos".
63. Como puede advertirse, la ley impugnada tiene por objeto reglamentar lo relacionado con los servidores públicos del ámbito estatal y municipal, en materia de: obligaciones de los servidores públicos; procedimientos administrativos para fincar responsabilidades administrativas e imponer sanciones de naturaleza disciplinaria o resarcitoria; definir las autoridades competentes para sustanciar dichos procedimientos administrativos; establecer las sanciones por responsabilidad administrativa y los medios de impugnación; establecer los procedimientos y autoridades competentes en materia de juicio político y declaración de procedencia; así como lo relativo al registro patrimonial de los servidores públicos.
64. Ahora bien, para resolver la impugnación planteada, conviene precisar que mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución en materia de combate a la corrupción, entre ellas las fracciones XXIV y XXIX-V de su artículo 73, mediante las cuales se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras: a) la Ley General que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción referido en el artículo 113 constitucional; y, b) la Ley General que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.
65. En los artículos transitorios de esta reforma se establece una mecánica transicional para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia. Esta mecánica parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción, como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las Leyes Generales correspondientes, dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional.¹⁶
66. La emisión de estas leyes generales se configura como la base para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes en el ámbito de sus respectivas competencias por parte del Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, así como para conformar los sistemas anticorrupción de las entidades federativas, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de esas Leyes Generales.¹⁷
67. Llama la atención que la entrada en vigor de los artículos contenidos en el decreto de reforma constitucional es en momentos distintos, si bien el artículo PRIMERO transitorio indica que el decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación, esto es el veintiocho de mayo de dos mil quince, en

¹⁶ SEGUNDO. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.

¹⁷ CUARTO. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el Segundo Transitorio del presente Decreto.

ese momento sólo entran en vigor de manera inmediata la modificación, reforma y adición de los artículos 22, fracción II; 28 fracción XII; 41 fracción V, apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 74, fracciones II, VI, en sus párrafos segundo tercero, cuarto y quinto, VIII y IX; 76, fracción II; 104, fracción III; 116, fracción II, párrafos sexto y octavo; 122, apartado c), base primera, fracción V, inciso c), párrafo segundo, e) m) y n), así como el artículo 73 en sus fracciones XXIV, XXIX-H y XXIX-V.¹⁸ Estos artículos se refieren a la fiscalización de recursos públicos y algunas disposiciones en materia eminentemente penal, así como la competencia legislativa en el artículo 73 para la emisión de las Leyes Generales en materia de responsabilidades de servidores públicos y sistema nacional anticorrupción.

68. El mismo legislador constitucional, mediante el artículo QUINTO transitorio, condicionó la entrada en vigor de las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen en el decreto a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122 base quinta, a la emisión y entrada en vigor de las Leyes Generales mencionadas en el párrafo anterior y que esencialmente se refieren a la materia de responsabilidades de los servidores públicos, sistema nacional anticorrupción y tribunales de justicia administrativa.¹⁹
69. Lo anterior le otorga a la mecánica transicional la peculiar característica de que los artículos que constituyen la base sustantiva constitucional de las leyes generales, no entran en vigor sino hasta la misma fecha en que lo hagan éstas, esto es, entran en vigor de modo simultáneo. Esta mecánica transicional pretende asegurar que tanto en el ámbito federal como en los locales, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, se ajusten y adecuen no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las leyes generales, como se desprende del contenido literal del artículo SÉPTIMO transitorio de la reforma.²⁰
70. De este modo, la mecánica transicional no presenta solamente elementos temporales de ultractividad de la legislación vigente al momento de la entrada en vigor del decreto,²¹ sino que se opta por una mecánica basada en las leyes generales que se mandatan para la configuración e implementación del sistema constitucional en la materia. Esto quiere decir que al hacer depender la entrada en vigor de todo el entramado normativo constitucional a la entrada en vigor de las leyes generales, el ajuste y adecuación de las normas tanto federales como locales correspondientes debe hacerse hasta en tanto este sistema constitucional efectivamente haya entrado en vigor y esto sólo sucede hasta que entran en vigor las Leyes Generales a que se refiere el artículo SEGUNDO transitorio y, como consecuencia, los artículos constitucionales a que se refiere el artículo QUINTO transitorio.
71. En este sentido, resulta ilustrativo el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, en el apartado relativo al Sistema Nacional Anticorrupción. De este dictamen pueden señalarse los siguientes párrafos:

“Es así como se propone la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una 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.

(...)

¹⁸ PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

¹⁹ QUINTO. Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente Decreto se hacen a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, BASE QUINTA, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el Transitorio Segundo del presente Decreto.

²⁰ SÉPTIMO. Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.

²¹ SEXTO. En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el Segundo Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.

El diseño legislativo hará del sistema una instancia incluyente en todos los órdenes de gobierno al establecer como requisito indispensable para su funcionamiento la participación ciudadana. Por lo anterior, esta Comisión dictaminadora conviene en establecer el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción, esto por considerar que el combate a la corrupción es fundamental para alcanzar estándares de integridad pública.

(...)

Esto es, el sistema nacional de fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública.

(...)

Así, por primera vez en México, contaremos con un sistema integral y transversal, alejado de intereses personales, pues sus finalidades son muy claras: generar mejores estándares en el servicio público y combatir de manera definitiva los actos de corrupción.

(...)

De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

(...)

Como ya ha sido expuesto, el Sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al Sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen."

72. Vale la pena destacar que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de julio de dos mil dieciséis, el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, este decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación, tal como lo indica su artículo PRIMERO transitorio.²²
73. Conforme a todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el argumento general de invalidez planteado por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro accionante, relativo a la falta de

²² PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

Cabe señalar que si bien de conformidad con el artículo TERCERO transitorio del mismo decreto, la Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor hasta al año siguiente de la entrada en vigor del decreto, la entrada en vigor de las leyes generales conforme a los artículos transitorios del decreto que las emite no es un tema que incida para la resolución de este caso.

competencia por parte del legislador estatal para legislar en una materia que era originaria residual del ámbito local exclusivamente desde una perspectiva temporal y formal es fundado pues la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción condicionó a los congresos locales para ejercer su competencia legislativa, hasta que el Congreso de la Unión fijara en las correspondientes leyes generales, tanto las bases de la rectoría y distribución de competencias, como las bases para la coordinación en el establecimiento de un sistema nacional, que aún no han entrado en vigor.

74. De este modo, la mecánica transicional expresamente establecida para el caso, incide fundamentalmente en los contenidos del Sistema Nacional Anticorrupción para su efectiva implementación a través de una articulación de los distintos órdenes de gobierno por conducto de la legislación general expedida por el Congreso de la Unión. En este orden, si una entidad federativa trasgrede los efectos normativos a los que se han referido los artículos CUARTO, QUINTO, SEXTO y SÉPTIMO transitorios de la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince, entendida ésta como una “veda temporal” o condición suspensiva para el ejercicio de la facultad concurrente en los términos de los artículos 73 y 113 fracción II, último párrafo de la Constitución Federal vigente, resulta claro que la normatividad previamente emitida a aquella que deriva de las facultades a cargo del Congreso de la Unión, violenta las bases de coordinación y articulación entre órdenes de gobierno y genera una distorsión en la mecánica transicional establecida por la Constitución Federal.
75. Desde esta perspectiva resulta contrario a esta pretensión del legislador constitucional y a las finalidades conforme a las cuales estructuró el sistema anticorrupción, que las entidades federativas ejerzan su competencia legislativa antes de la entrada en vigor de las leyes generales; si bien las legislaturas locales tienen un plazo de adecuación legislativa posterior a la entrada en vigor del sistema, es contrario a la idea misma de la mecánica transicional que los diputados locales no conozcan las bases de las Leyes Generales que les servirán de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa.
76. Este grave desconocimiento se hace evidente desde el momento en que, atendiendo al criterio material estricto, el legislador local legisla sin conocerlo y sin tenerlo en cuenta. En nada abunda a la seguridad jurídica y a la pretensión de que el sistema empiece a funcionar de manera eficaz y coordinada desde un primer momento, el que los legisladores locales empiecen a establecer los órganos y a modificar las normas que materialmente se relacionan con este nuevo sistema constitucional anticorrupción hasta que el mismo no haya entrado en vigor.
77. Así, resulta claro para este Tribunal que la expedición de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro tiene una relación directa con el aludido sistema constitucional y con su mecánica transicional, ya que la totalidad de las normas que se contienen en dicha ley impugnada se relacionan con la materia específica de responsabilidades de los servidores públicos. Es por ello que la sola emisión de esta norma en el orden jurídico local va en contra de la pretensión de la reforma constitucional para crear un sistema homogéneo y coordinado en todo el país, dado que fue emitida sin posibilidad de conocer las bases a las cuales debía adecuarse el sistema para lograr estos objetivos.
78. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la ley impugnada debe ser declarada inconstitucional en su totalidad y, por tanto, inválida, por violentar los artículos transitorios del decreto de la reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince. Dado el sentido de la presente resolución, resulta ya innecesario el análisis de los restantes conceptos de invalidez planteados por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro en la acción de inconstitucionalidad 30/2016.²³
79. En idénticos términos se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 58/2016 del Estado de Chihuahua y 56/2016 del Estado de Veracruz, promovidas por la Procuraduría General de la República, falladas en sesión pública de cinco de septiembre de dos mil dieciséis.

²³ Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX. Junio 2004. Página 863, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ”.

80. Finalmente y derivado de lo resuelto procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 31/2016 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con los artículos 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de la materia, porque en el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional²⁴.
81. En efecto, el aludido artículo 19, fracción V, prevé que este tipo de asuntos son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, lo cual implica que ésta deje de surtir sus efectos jurídicos. Así, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, dicha causa de improcedencia se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ese medio de control constitucional²⁵.
82. De este modo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna 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 primero de abril de dos mil dieciséis en el periódico oficial de la entidad, y esta ley en su totalidad ya fue expulsada del orden jurídico en virtud de la declaración de invalidez de este Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 30/2016, promovida por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, es evidente que las normas impugnadas han dejado de producir efectos.
83. En efecto, los artículos de la ley originariamente impugnada ya no existen más en el mundo jurídico, por haber sido declarada inconstitucional, en su totalidad, por este Alto Tribunal, por lo que no cabe duda que al haber sido declarada inválida la norma general impugnada, han cesado sus efectos y, por consiguiente, se concluye que ha sobrevenido una causa de improcedencia en el presente asunto respecto de la norma que se impugnó, por lo que procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 31/2016 de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 65, en relación con el 19, fracción V, 45 y 20, fracción II de la Ley Reglamentaria de la materia.

VII. EFECTOS

84. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal²⁶, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Querétaro.
85. Finalmente, dado que de conformidad con el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se expidió la ley declarada inválida en esta sentencia se abrogaba la anterior legislación vigente en el estado²⁷, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro publicada el veintiséis de junio de dos mil nueve en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, se hace necesario hacer un pronunciamiento en este apartado para el efecto de precisar que la citada legislación vigente con anterioridad a la aquí declarada inválida debe continuar en vigor hasta

²⁴ "Artículo 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes: (...). V.- Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia".

²⁵ Así lo ha sustentado el Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004, cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria". Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIX. Marzo de 2004. Página: 958.

²⁶ "Artículo 73.- Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

"Artículo 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; (...)"

²⁷ "Artículo Segundo. Se abroga (sic) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro publicada el 26 de junio de 2009 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro 'La Sombra de Arteaga'".

en tanto el legislador local expida una nueva ley, en el momento oportuno y de conformidad con la mecánica transicional prevista expresamente para la materia en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, mediante la que se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, mecánica transicional que ha quedado explicada en las consideraciones y fundamentos de esta sentencia.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 30/2016, promovida por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de la entidad, el primero de abril de dos mil dieciséis, conforme a los efectos precisados en la parte final de esta sentencia, los que surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Querétaro.

TERCERO.- Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 31/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CUARTO.- Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con los puntos resolutive segundo y tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. por consideraciones diferentes, Laynez Potisek, Pérez Dayán por diferentes consideraciones y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos. Los señores Ministros Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con diferencias, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el Ministro Presidente y el Ministro ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veinticuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 30/2016 y su acumulada 31/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de enero de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2016 Y SU ACUMULADA 31/2016.

En sesión de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, al conocer de la Acción de Inconstitucionalidad 30/2016 y su acumulada 31/2016, promovidas por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respectivamente, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad declarar la invalidez de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de la entidad de fecha primero de abril de dos mil dieciséis.

El criterio mayoritario que sostiene esa decisión se estructura sobre la idea relacionada con la falta temporal de competencia por parte del legislador estatal para legislar en una materia que era originaria residual del ámbito local exclusivamente, debido a que la reforma constitucional sobre anticorrupción condicionó a los estados para ejercer su competencia hasta que el Congreso de la Unión emitiera la ley general en la que se fijaran las bases de la rectoría y distribución de competencias.

Ahora, lo que motiva la emisión del presente voto es precisar que, a pesar de que coincido parcialmente con la postura mayoritaria, específicamente en lo relativo a que el congreso local estaba obligado a atender las bases que, en su momento, se plasmaran en la ley general emitida por el Congreso de la Unión en materia de anticorrupción, considero que no es exacto basar la inconstitucionalidad del decreto combatido en un tema estrictamente de competencia temporal o condicionada.

Esto atendiendo a que si el vicio de inconstitucionalidad de tal decreto resultara sólo de que la competencia de la legislatura estatal para emitirlo estaba condicionada a que el Congreso de la Unión emitiera la ley general en la que se fijaran las bases correspondientes, eso implicaría que con la entrada en vigor de dicha ley general se convalidarían tal decreto, en tanto que durante la discusión existió unanimidad en relación con que esa circunstancia no era apta para considerar que el decreto combatido es conforme con la Constitución.

De ahí que estimo respetuosamente que la inconstitucionalidad del decreto no involucra propiamente un tema de competencia total de las legislaturas locales para legislar sobre combate a la corrupción ni de incompetencia temporal por condición, sino que en realidad resulta de un vicio en el proceso legislativo, derivado de la contravención al régimen transitorio del decreto de reforma constitucional en esa materia, que establece que los sistemas anticorrupción locales deben diseñarse de conformidad con las bases contenidas en la ley general, las cuales no habían sido expedidas al momento de la presentación de la acción.

Por eso, a pesar de que estoy de acuerdo con la declaración de invalidez de la ley impugnada, estoy convencido de que no es propiamente un problema de incompetencia de la legislatura local sino de un vicio en el ejercicio de sus facultades. Esto porque los congresos estatales sí tienen competencia para regular a las autoridades que conforman el sistema estatal anticorrupción; sin embargo, en el ejercicio de esa competencia se debe atender a las bases que, en su momento, se fijaran por parte del Congreso de la Unión en la ley general, lo cual en el caso no fue acatado por el congreso local, al haber un "desfase legislativo" por haberse

expedido normas sobre anticorrupción sin atender a las bases en esa materia, que no existían al momento en que se emitió el decreto combatido.

Ministro Presidente, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en la sentencia de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 30/2016 y su acumulada 31/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de enero de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 30/2016 Y SU ACUMULADA 31/2016

En sesión de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez total, con efectos generales, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, por considerar que el legislador local carece de competencia para emitir dicho ordenamiento, pues la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de 27 de mayo de 2015, en sus artículos cuarto, quinto, sexto y séptimo transitorios, condicionaron a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa hasta que el Congreso de la Unión fijara en las correspondientes leyes generales, tanto las bases de la rectoría y distribución de competencias, como las bases para la coordinación en el establecimiento de un sistema nacional, que aún no han entrado en vigor.

I. Antecedentes del asunto

La Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y la Comisión Nacional de Derechos Humanos promovieron, respectivamente, las acciones de inconstitucionalidad 30/2016 y 31/2016, en las que solicitaron la declaración de invalidez de diversos preceptos de la mencionada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro. En sus conceptos de invalidez adujeron de manera coincidente que dicha normatividad violentaba diversos derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por diferentes instrumentos internacionales. De manera destacada, la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro consideró que la norma impugnada había sido emitida por autoridad incompetente para ello.

II. Decisión del Tribunal Pleno

Por unanimidad de votos, el Tribunal Pleno consideró que la totalidad de la norma impugnada era inconstitucional, precisamente, porque la legislatura del Estado de Querétaro, conforme a la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de 27 de mayo de 2015, no se encontraba habilitada para ejercer su competencia legislativa, hasta que el Congreso de la Unión fijara en las correspondientes leyes generales, tanto las bases de la rectoría y distribución de competencias, como las bases para la coordinación en el establecimiento de un sistema nacional. La anterior decisión, tuvo como apoyo lo determinado por el propio Pleno en sesión de 5 de septiembre de 2016, en las diversas acciones de inconstitucionalidad 56/2016 y 58/2016, en las que por la misma razón invalidó diversas legislaciones del Estado de Veracruz y de Chihuahua.

III. Razones del disenso

Si bien coincidí con la declaración de invalidez total de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, por las razones expuestas en el párrafo precedente, lo cierto es, que tal y como lo expresé en la sesión del 17 de noviembre de 2016, mi discrepancia con la propuesta que nos fue presentada originalmente y que a la postre es la que conforma el texto de la sentencia respectiva, radica en que el estudio de falta de competencia que la sustenta, proviene del análisis del concepto de invalidez realizado por la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro, organismo que, a mi parecer, no cuenta con atribuciones constitucionales para realizar un planteamiento de esa naturaleza, pues su legitimación para

hacer valer acciones de inconstitucionalidad está acotada a que sus planteamientos de invalidez se encuentren dirigidos a demostrar que una norma es violatoria de derechos humano y no, como en el caso, argumentos relacionados con la competencia de un órgano legislativo para emitir determinado tipo de normas.

De la síntesis que se realiza en la sentencia del primer concepto de invalidez formulado por la defensoría estatal, se puede advertir que su argumento está referido únicamente a cuestionar las condiciones temporales de ejercicio competencial por parte de la Legislatura local en la emisión de la norma impugnada a la luz de la reforma constitucional de mayo de 2015 en materia de combate a la corrupción; sin que de dichos planteamientos se advierta la vinculación de ese aspecto temporal con la vulneración de algún derecho humano reconocido por el orden jurídico mexicano, no obstante que se haya alegado violación al artículo 16 de la Constitución Federal por una supuesta vulneración al principio de legalidad, pues su referencia a ese aspecto como se dijo, está dirigido a cuestiones competenciales y no a violación de derechos fundamentales.

De ahí que, en mi opinión, el argumento competencial hecho valer debió declararse infundado, al haberse aducido por un sujeto legitimado que solamente tiene atribuciones derivadas directamente del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal¹ para hacer valer planteamientos de violación de contenidos normativos a derechos humanos y no sobre aspectos de ejercicio competencial, en este caso temporales del órgano emisor de la norma impugnada.

Estimo que en casos como este, entrar al análisis de los méritos de un argumento competencial esbozado por un ente que tiene acotado el ejercicio de este medio de control a determinado tipo de planteamientos, equivaldría en mi opinión, a desvirtuar el texto constitucional y la intención que el Constituyente Permanente persiguió de otorgar legitimación para iniciar este medio de control a los diversos organismos protectores de derechos humanos, de velar precisamente por el control de regularidad de las normas generales que afecten derechos fundamentales reconocidos por el orden jurídico mexicano.

De esta suerte, reitero que en la sentencia debió declararse infundado el argumento competencial hecho valer por la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro, en atención a la calidad del sujeto que lo hace valer y abordar, de manera oficiosa, el estudio competencial por ser un presupuesto indispensable para la validez de la norma impugnada, con apoyo en las atribuciones que se otorgan al Tribunal Pleno en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia², en la parte que señala: **“[...] La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. [...]”**.

El ejercicio de esta facultad discrecional del Tribunal Pleno en el dictado de las sentencias de acciones de inconstitucionalidad, encontraría asidero, además, en lo resuelto por el Tribunal Pleno en dos precedentes previos —acciones de inconstitucionalidad 56/2016 y 58/2016— en los que declaró la invalidez de legislaciones similares de los Estados de Veracruz y Chihuahua, precisamente, porque sus legislaturas carecían de competencia para emitir las en el momento que lo hicieron; así como en diversos precedentes en

¹ 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.

(...)

² ARTÍCULO 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. **La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.** Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

los cuales no se formuló un concepto de invalidez de orden competencial, pero que en ellos se privilegió ese estudio con apoyo en el precepto legal citado³.

Las anteriores, son las razones que me llevaron a disentir, en el caso concreto, de las consideraciones que sustentan la declaratoria de invalidez en la sentencia relativa.

El Ministro, **Javier Laynez Potisek**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el voto concurrente formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek, en la sentencia de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 30/2016 y su acumulada 31/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de enero de dos mil diecisiete.- Rúbrica.

³ Ejemplo de ello es la acción de inconstitucionalidad 75/2015, promovida por la Procuradora General de la República, resuelta el 14 de junio de 2016, en la que se impugnó el artículo 52, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como la diversa 87/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fallada el 30 de junio de 2016, en la que se solicitó la invalidez de diversos preceptos de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo.