

**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 101/2015 y sus acumuladas 102/2015 y 105/2015, así como el Voto Concurrente y Particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
101/2015 Y SUS ACUMULADAS  
102/2015 Y 105/2015**

**PROMOVENTES: PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA,  
DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS  
HUMANOS DE QUERÉTARO Y  
COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS  
HUMANOS**

**VISTO BUENO**

**SR. MINISTRO**

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

**COTEJÓ**

**SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **doce de marzo de dos mil diecinueve** emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la que se resuelven las acciones de inconstitucionalidad 101/2015 y sus acumuladas 102/2015 y 105/2015, promovidas por la Procuraduría General de la República, la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través de las cuales se impugnan diversos preceptos de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

**I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

**Demanda de la Procuraduría General de la República (acción de inconstitucionalidad 101/2015).** Por escrito presentado el dos de octubre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la titular de la Procuraduría General de la República interpuso acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 33, 35 y 131, fracciones II y VII de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" el tres de septiembre de dos mil quince.

En su demanda, la accionante señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad y señaló como preceptos constitucionales vulnerados los contenidos en los artículos 16, 102, apartado B, quinto párrafo y 116, primer párrafo.

**Conceptos de invalidez.** En su demanda la **Procuradora General de la República** formuló un único concepto de invalidez, con los argumentos que se proceden a sintetizar:

- a) **Único.** Violación de los artículos 33, 35, y 131, fracciones II y VII de la Ley de Derechos Humanos a los artículos 16 y 102, apartado B, párrafo quinto y primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Los dispositivos impugnados establecen tanto los mecanismos de designación del Visitador General y del Secretario Técnico de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, como de remoción. En específico, establecen que serán designados por mayoría calificada de los integrantes de la Legislatura, a propuesta del Presidente de la Defensoría, quien, para tal efecto, deberá sugerir a tres candidatos quienes deben cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos en la ley, requisitos que la propia legislatura determina si se cumplen o no. Por su parte, ambos pueden ser removidos por la legislatura mediante el procedimiento de remoción establecido para el Presidente por incurrir en algunas de las causas graves que la propia ley prevé y, por tal motivo, atentan contra la autonomía que gozan los organismos de protección de los derechos humanos.
- c) Los dispositivos impugnados son inconstitucionales, pues, tanto el Visitador General como el Secretario Ejecutivo, son servidores públicos que tienen funciones de carácter operativo y orgánico dentro de la defensoría.

- d) En la exposición de motivos de la reforma en materia de derechos humanos del diez de junio de dos mil once se tuvo como propósito, entre otros, fortalecer la autonomía de los organismos protectores de los derechos humanos dotándolos de mayores facultades a efecto de incrementar la eficacia y efecto de sus resoluciones y recomendaciones, lo cual guarda relación con el artículo 102, apartado B, párrafo quinto de la Constitución Federal.
- e) Atendiendo al sistema cuasijurisdiccional de protección de derechos humanos, la reforma constitucional tuvo dos ejes fundamentales: i) ampliar la competencia del ombudsman y ii) elevar a rango constitucional el principio de autonomía de todos los organismos que componen el sistema de ombudsman de las entidades federativas.
- f) A continuación, la accionante destaca la jurisprudencia de esta Suprema Corte sobre órganos constitucionales autónomos y subraya que éstos tienen tres características, a saber, cuentan con autonomía e independencia funcional y orgánica; no están subordinados a ninguno de los tres poderes y atienden funciones primarias del Estado en beneficio de la sociedad.
- g) El legislador del Estado de Querétaro creó la Defensoría de los Derechos Humanos, la cual está prevista en el artículo 33, apartado A, de la constitución local, siendo ésta un organismo autónomo encargado de la protección de los derechos humanos.
- h) La estructura interna de la defensoría local se reglamenta a través de la Ley de Derechos Humanos, la cual está conformada entre otros órganos por la Secretaría Ejecutiva y la Visitaduría General, y el nombramiento de sus titulares, así como su remoción se encuentra a cargo de la legislatura local, lo cual coloca a la Defensoría en una situación de dependencia frente al Congreso local, impidiendo que goce de plena autonomía como lo mandata el artículo 102, apartado B, párrafo quinto de la Constitución Federal.
- i) La atribución de nombrar y remover a los titulares de los órganos (Secretaría Ejecutiva y la Visitaduría General) constituye una intromisión en la organización y funcionamiento de la Defensoría.
- j) Es comprensible que el legislador local designe y en su caso remueva al Presidente de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, pero “no se entiende porqué al Congreso de la entidad se asignó la facultad de nombrar y remover a los titulares de los órganos internos de la Defensoría, en tanto que se trata de funcionarios que tienen atribuidos funciones propias al interior del organismo defensor de los derechos humanos”.
- k) El nombramiento y asignación de los cargos de Secretario Ejecutivo y Visitador General no son atribuciones propias del Congreso local en la medida de que no son necesarias para el buen desarrollo de la actividad legislativa, razón por la cual no se cumple con la característica fundamental de autonomía e independencia de los poderes primarios.
- l) El Congreso del Estado de Querétaro se arrogó de una atribución que no le es propia; argumenta que su intervención en la designación y remoción de los titulares de los órganos internos de la Defensoría no es necesaria para la consecución de sus funciones como autoridad legislativa, ni tampoco esa atribución está prevista en la Constitución Federal o local a favor del Poder Legislativo.
- m) Al establecerse a favor del poder legislativo local la atribución para intervenir en el nombramiento de los funcionarios que son parte de la estructura orgánica de la defensoría, no sólo se violenta dicha autonomía sino que se contradice el sentido y fin del principio de división de órganos de poder, por lo que debe declararse la invalidez de los artículos 33 y 35 de la Ley de Derechos Humanos.
- n) Las características que deben guardar los órganos constitucionales autónomos son los de: i) inmediatez, ii) esencialidad, iii) dirección política, iv) paridad de rango, v) autonomía e vii) inmunidad.
- o) Con el contenido de las fracciones II (negativa injustificada para iniciar procedimiento de queja de algún ciudadano) y VII (remoción del cargo del Presidente, Secretaría Técnica y Visitaduría General, por ausencia laboral de más de tres días sin justificación) del artículo 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, el Poder Legislativo local pretende ejercer una atribución que sitúa a la defensoría de derechos humanos local en grado de subordinación respecto al Poder Legislativo.
- p) El supuesto de remoción del cargo ante la negativa injustificada de una queja ciudadana (fracción II) es inconstitucional porque faculta al Congreso local a pronunciarse sobre una función que sólo le corresponde al órgano especializado en la defensa de derechos humanos. De tal suerte que el Congreso de Querétaro se inmiscuye en una facultad constitucional que no le corresponde.

- q) La promovente continúa y afirma que el supuesto de remoción por ausencia de más de tres días (fracción VII), es inconstitucional, pues refleja la falta de autonomía del órgano en su organización interna. Luego, lo que el legislador local pretendió establecer fue un control respecto de los principales integrantes de la defensoría.

Por acuerdo de cinco de octubre de dos mil quince, el Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar la acción relativa con el número 101/2015, así como ordenar el turno del asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del asunto.

**Demanda de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro (acción de inconstitucionalidad 102/2015).** Por escrito presentado el dos de octubre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el titular de la Defensoría de los Derechos Humanos interpuso acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" el tres de septiembre de dos mil quince.

En su demanda, la accionante señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad y señaló como preceptos constitucionales vulnerados los contenidos en los artículos 1, 13, 14, 73, fracción XXIX-V, 102, apartado B y 133 de la Constitución Federal, así como los artículos 1, 2, 8 y 28 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La Defensoría formuló seis conceptos de invalidez, los cuales se procede a sintetizar:

**Primero.** Alega la invalidez de la totalidad de la ley, al violarse las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, con base en los siguientes razonamientos.

- a) Deben observarse ciertos principios y reglas que garanticen un debido proceso de formación normativa que procure la democracia deliberativa.
- b) El procedimiento legislativo precedió a la emisión de la norma general, el cual se encuentra viciado por tres razones fundamentales: i) la iniciativa presentada por el Diputado Alejandro Cano Alcalá fue sometida verbalmente para su análisis y discusión a los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública el 10 de febrero de 2015 sin que ésta se haya analizado cabalmente, ya que en esa misma se aprobó el dictamen de la iniciativa, lo que demuestra que los integrantes de la Comisión dictaminaron un proyecto de ley que no conocían; ii) el dictamen de 10 de febrero de 2015 aprobado por la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública omitió analizar las iniciativas tanto del Diputado Alejandro Cano Alcalá como aquella presentada por la propia Defensoría de Derechos Humanos, ya que no se acredita que ninguna fue estudiada ni deliberada en dicha Comisión y iii) la Comisión legislativa citada violó el artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Querétaro, pues no permitió deliberar en ninguno de los dos dictámenes (diez de febrero y once de mayo de dos mil quince, siendo uno de los autores de las iniciativas la misma defensoría, al contar con la facultad de iniciativa en el artículo 18 de la Constitución local).
- c) Se violaron los artículos 19, 40 y 44 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, ya que no se cumplió a cabalidad con el procedimiento legislativo, ya que no se cumplió con la obligación de invitar al autor de la iniciativa a participar al debate, esto es, a la propia Defensoría.
- d) De las constancias que conforman el procedimiento legislativo no se advierte que haya sido sometido el análisis y discusión de los integrantes de la Comisión las diversas iniciativas, razón por la cual, carece de motivación. Ello lo comprueba luego de analizar los dos dictámenes emitidos por dicha comisión. El primero es del diez de febrero de dos mil quince, en el cual se informa de la acumulación de dos iniciativas en la misma materia, entre ellas, la presentada por la Defensoría y el segundo del once de febrero de dos mil quince y atiende a las observaciones que el Poder Ejecutivo local formuló al decreto aprobado por la legislatura el 13 de marzo de ese mismo año.
- e) Por otra parte, la accionante afirma que si bien se extendió invitación al titular de la defensoría local de derechos humanos para asistir a la sesión en que se votó el dictamen, esta no fue idónea para lograr una participación informada. Alega que la invitación tiene que ser previa e informada, esto es, con el traslado de todos los documentos relevantes y de buena fe.
- f) En efecto, la accionante insiste que la invitación que se le extendió no fue realizada en las condiciones ideales para que dicha Defensoría pudiera emitir su opinión sobre el dictamen en forma previa a su aprobación, ya que nunca tuvo conocimiento del contenido del dictamen. Luego, al no existir deliberación previa a la aprobación del contenido del dictamen, no se generó el espacio para participar como autor de la iniciativa, violándose con ello el contenido del artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

**Segundo.** Debe declararse la inconstitucionalidad del Título Sexto de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, pues la legislatura local carece de competencia para emitir disposiciones que tengan por objeto establecer las causas graves para la remoción del Presidente, Secretario Ejecutivo y Visitador General, de la Defensoría de los Derechos Humanos.

- g) Lo anterior, atendiendo a que, corresponde a la Federación establecer el catálogo de faltas administrativas graves, porque atiende a un principio de congruencia que pretende evitar que cada legislatura local establezca un catálogo distinto e indiscriminado de infracciones graves, como las referidas en el artículo 131; por tanto, el referido título sexto de la ley debe declararse contrario al artículo 73, fracción XX-V de la Constitución Federal, debiendo expulsarse del ordenamiento jurídico los artículos 122 a 131 de la referida ley.

**Tercero.** Debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 131, fracciones IV y VII, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, relativo a las causas graves por las cuales puede ser removido el Presidente de la Defensoría, pues las infracciones carecen de congruencia y proporcionalidad, con lo que se vulnera la autonomía de la Defensoría.

- h) **Inconstitucionalidad de la fracción IV.** Al respecto se dice que la Ley establece un procedimiento privativo, en el que el Congreso local se erige como un tribunal especial para remover al Presidente de la Defensoría, además de que la legislatura carece de competencia para emitir disposiciones que tengan por objeto establecer las causas graves para la remoción del Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de la entidad. Precisa que es incongruente que la norma impugnada contemple la posibilidad de remover al Presidente de la Defensoría cuando este haya sido condenado por la comisión de un delito, pues para que exista la condena referida, es condición necesaria que el servidor público primero sea separado de su encargo a través de la declaratoria de procedencia correspondiente.
- i) **Inconstitucionalidad de la fracción IX.** Los artículos vulneran los artículos 13, 14, 16 y 22 de la Constitución Federal, al establecer un procedimiento privativo, en la que el Congreso local se erige como un tribunal para remover al presidente de la defensoría y la legislatura carece de competencia para emitir disposiciones que tengan por objeto establecer las causas graves para la remoción del Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos.

**Cuarto.** Debe declararse la inconstitucionalidad de los artículos 33, 35 y 37 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, relativos a la designación del Visitador General y del Secretario Ejecutivo por la legislatura estatal, pues se vulnera el principio de autonomía de gestión del organismo local e incumplen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

- j) Los artículos impugnados se traducen en una limitación injustificada de la autonomía de la Defensoría de los Derechos Humanos, la designación del Visitador General y del Secretario Ejecutivo impide que el organismo ejerza plenamente su autonomía porque admite la posibilidad de que los servidores públicos propuestos sean rechazados o no alcancen la votación requerida, vulnerando con ello el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal.

**Quinto.** Debe declararse la inconstitucionalidad de los artículos 17, fracción II, 116 y 117 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro impugnada, relativos a la competencia de la Defensoría para conocer de actos discriminatorios entre particulares, ya que vulnera la competencia otorgada por el Constituyente Permanente para investigar quejas en contra de servidores públicos y autoridades por violaciones a derechos humanos de naturaleza administrativa.

- k) Se transgrede el contenido al artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, pues la norma general impugnada omite tomar en consideración la competencia que expresamente le otorgó el constituyente permanente en conocer de procedimientos de queja provenientes de servidores públicos o autoridades estatales y no por particulares.

**Sexto.** Inconstitucionalidad de los artículos 91, fracción I, 95 y 106 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, relativos a las recomendaciones y acuerdos de responsabilidad, ya que vulneran los principios de presunción de inocencia, garantía de audiencia y se transgrede la competencia otorgada por el Constituyente Permanente a los congresos locales para que citen ante el Pleno a los servidores que incumplan las resoluciones.

- l) Las normas impugnadas establecen que los acuerdos de responsabilidad deben contener una aceptación expresa acerca de la violación cometida por el servidor público y en caso de incumplimiento deberán comparecer ante la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública de la Legislatura, para expresar las razones por las cuales decidieron no aceptar el acuerdo de responsabilidad, lo cual es inconstitucional, pues el deber de aceptar la resolución que

emita la defensoría y la obligación de comparecer ante la legislatura de la entidad en caso de incumplimiento, surte efectos, únicamente cuando el organismo protector de derechos humanos emite una recomendación. De tal suerte que las disposiciones impugnadas vulneran el principio de presunción de inocencia y garantía de audiencia, pues obligan a que se le impute a cualquier servidor público una irregularidad de carácter administrativo.

- m) La inconstitucionalidad también se comprueba pues si el destinatario acepta el acuerdo de responsabilidad y lo incumple, es obligado a comparecer ante la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública de la Legislatura, contraviniendo con ello el artículo 102 apartado B, párrafo segundo de la Constitución Federal, que establece que dicha comparecencia es exclusiva para los servidores públicos o autoridades que no acepten o incumplan una recomendación.
- n) De igual forma el artículo 106 del ordenamiento impugnado es inconstitucional. Dicho precepto establece que todo servidor público que incurra en desacato, deberá comparecer, primeramente ante la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública y que una vez escuchados los razonamientos, la Comisión decidirá si lo cita para que sea el Pleno el que lo escuche y cuestione, lo cual es irregular, pues el servidor público comparecerá ante una comisión legislativa que no representa a la Asamblea en Pleno y tampoco refleja la participación de todas las fuerzas políticas que integran la legislatura, con lo cual se debilita el control político consagrado en el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal.

Por acuerdo de cinco de octubre de dos mil quince, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la demanda con el número 102/2015, y dada la identidad de leyes combatidas, ordenó su acumulación con la diversa acción 101/2015, por lo cual se ordenó su turno al mismo Ministro Instructor.

**Demanda presentada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (acción de inconstitucionalidad 105/2015).** Por escrito presentado el cinco de octubre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos interpuso acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 5, 28, fracción X, 30, tercer párrafo, 33, 35, 48, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130 y 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" el tres de septiembre de dos mil quince.

En su demanda, la accionante señaló como órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro y precisó como preceptos constitucionales vulnerados a los artículos 1º, 6º, apartado A, fracciones I y II, 16, 102, apartado B y 133.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos formuló los siguientes cinco conceptos de invalidez:

**Primero.** El artículo 5 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro es contrario a los artículos 102, apartado B, de la Constitución Federal, así como al principio de legalidad, al facultar al organismo local de protección de derechos humanos para emitir interpretaciones de las disposiciones legales.

- a) El sistema de protección de derechos humanos no autoriza a los organismos de protección previstos en el artículo 102 de la Constitución Federal para realizar la interpretación de disposiciones legales, pues es una tarea del sistema jurisdiccional. Situación por la cual, la disposición impugnada se aleja de la función de protección de derechos humanos y del principio de legalidad aunado a que inhibe la actividad jurisdiccional, mediante interpretaciones legales que no son vinculatorias y carecen de ejecutabilidad.

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

- b) La norma impugnada resulta inválida, pues el sistema de control difuso (constitucional o convencional) se encuentra reservado al Poder Judicial, mientras que todo las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.
- c) El artículo impugnado autoriza al Presidente de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro a realizar el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad y, por tanto, resulta irregular.

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

- d) El artículo 30 de la ley impugnada contradice directamente el texto constitucional en tanto establece un régimen de excepción no previsto por el artículo 6 de la Constitución Federal, ya que dicho precepto constitucional sólo permite la reserva de la información cuando atenta contra el interés social o la seguridad nacional.
- e) Así, el carácter de información reservada otorgado por la legislación impugnada a la información contenida en las actas de consejo, cuando ésta no atenta contra la seguridad nacional o contra el interés social resulta contrario a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, expedida por el Congreso de la Unión en ejercicio de sus facultades constitucionales, en cuyo artículo 74 se dispone que las actas de las sesiones del consejo consultivo de los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas serán públicas.

**Cuarto.** Los artículos 48 y 121 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro son contrarios al artículo 6, apartado A, fracción II y 16, segundo párrafo de la Constitución Federal, por contravenir el derecho de protección de datos personales.

f) En efecto, mientras que los artículos 6 y 16 constitucional reconocen el derecho a la protección de los datos personales, los artículos 48 y 121 de la ley combatida postulan como regla general la publicidad de los datos personales, condicionando su confidencialidad a que así lo solicite expresamente el titular de los datos.

g) Los artículos 48 y 121 de la ley impugnada al prever como requisito la existencia de una solicitud para que se decrete la confidencialidad de los datos personales vulneran justamente el derecho a la protección de datos personales, exponiendo a las personas a violación a su seguridad personal, especialmente, de las víctimas y testigos de violaciones a derechos.

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

En efecto, la accionante aduce que existe violación a la autonomía del organismo de protección de derechos humanos del Estado de Querétaro, mediante el establecimiento de la facultad para la designación por parte del Poder Legislativo Local del Visitador General y del Secretario Ejecutivo, de conformidad con los artículos 33 y 35 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

h) Ello, pues con dicho mecanismo se atenta contra la independencia de la defensoría de derechos humanos, la que debe incluir la facultad de designación de sus estructuras, ya que se prevé que el legislativo será quien designe por mayoría calificada de los integrantes de la legislatura al Secretario Ejecutivo y al Visitador General.

i) Los artículos impugnados atentan contra el desarrollo de los objetivos de la defensoría y condicionan su funcionamiento al permitir al legislativo designar al Secretario Ejecutivo y al Visitador General, los cuales tienen funciones torales y deben ser independientes de cualquier control político tanto en su actuación y designación, y cuyo nombramiento sólo debería corresponder al Presidente del Organismo local de protección de derechos humanos –el cual sí debe ser elegido por el legislativo– con participación de la sociedad civil.

j) Por tanto, las normas impugnadas se distancian del principio de división de poderes, pues: i) prevén la elección de funcionarios que la Constitución Federal no señala, ii) el procedimiento de designación no se ajusta a una consulta pública, y iii) la Constitución tampoco prevé la participación de otros poderes en la designación de tales funcionarios. De tal suerte que se rompe el equilibrio constitucional basado en los controles de poder.

Por otra parte, la accionante alega violación a la autonomía del organismo de protección de derechos humanos del Estado de Querétaro, mediante el establecimiento de la facultad del legislativo para la remoción del Presidente, Secretario Ejecutivo y Visitador General.

k) Los artículos 122 al 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro se oponen al diseño constitucional de responsabilidades de los servidores públicos, al prever causas de remoción distintas y especiales para esos funcionarios. Es decir, son causales diferentes a las previstas para el resto de servidores públicos a las contenidas en la constitución local y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

l) El procedimiento de remoción se integra por determinación de la legislatura ante causas estimadas como graves, o bien por la propuesta formulada a petición de uno o varios ciudadanos, no obstante, carece de identidad –no distingue su naturaleza de juicio político o de procedimiento de responsabilidades administrativas– pues los medios de control constitucional implican el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político para remover de su cargo o inhabilitar al servidor público

Por acuerdo de seis de octubre de dos mil quince, el Presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente con el número 105/2015, y al advertir relación de ésta con las acciones de inconstitucionalidad 101/2015 y 102/2015, decreto su acumulación, por lo que ordenó el turno al mismo Ministro instructor designado previamente.

**Admisión y trámite.** Por acuerdo de seis de octubre siguiente<sup>1</sup>, el Ministro Instructor dio cuenta de las demandas de inconstitucionalidad, las admitió a trámite y tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, por lo que les solicitó su informe en un plazo de quince días hábiles. Asimismo, se le dio vista a la Procuradora General de la República para la formulación del pedimento correspondiente; se requirió al Congreso Local la remisión de los antecedentes legislativos de los decretos reclamados y se requirió al Ejecutivo local un ejemplar del Periódico Oficial del Estado.

**Trámite e informes.** Hecho lo anterior, se siguió la instrucción y trámite del asunto, por lo que hace a las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente:

**Informe del Poder Legislativo.** El Presidente de la Mesa Directiva en funciones de la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro, en representación del Poder Legislativo de esa entidad, por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte el seis de noviembre de dos mil quince<sup>2</sup>, presentó los informes requeridos y sostuvo lo que se detalla a continuación:

- a) Las normas tildadas de inconstitucionales no son irregulares, la ley impugnada se aprobó con total apego a los lineamientos constitucionales para la formación de leyes; afirma que el hecho de discutir y aprobarlas en las condiciones establecidas por la comisión dictaminadora no causaron violación alguna (violaciones e inconsistencias del proceso legislativo) y los actos que integraron el procedimiento legislativo se llevaron a cabo de acuerdo a las formalidades y bajo el principio de legalidad.
- b) Es infundado que los diputados integrantes de la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública no conocieran previamente el documento y que por ello, la iniciativa no fuera sometida a discusión y votación de acuerdo al procedimiento legislativo. Lo cual se acredita con el acta de sesión de diez de febrero de dos mil quince.
- c) La Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública cumplió a cabalidad con la fundamentación, aprobando el dictamen con modificaciones.
- d) Contrariamente a lo manifestado si se invitó a deliberar al diputado Alejandro Cano Alcalá, así como a los autores de las iniciativas. Aunado a lo anterior, la Sesión del Pleno de la legislatura del Estado de Querétaro contó con la asistencia de 22 diputados de un total de 25 integrantes que conforman la legislatura; posteriormente iniciada la sesión se incorporó otro diputado, sumando así 24 diputados; luego, se aprobó por mayoría calificada en votación nominal el Dictamen relativo al proyecto observado de la Ley de Derecho Humanos de Querétaro, el cual se remitió al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro para la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga".
- e) La violación a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo deben abordarse desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación de la invalidez de las irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: a) economía procesal y b) principio en la deliberación parlamentaria. Así, afirma que estos lineamientos fueron satisfechos en el presente caso, por lo que debe reconocerse la validez del respectivo procedimiento legislativo.
- f) Por otra parte, la legislatura procede a defender la validez de las normas impugnadas. Así, afirma que la legislatura es quien designa al titular de la defensoría de derechos humanos de Querétaro y que no atenta con su autonomía que pueda nombrar otros funcionarios integrantes de dicho organismo, pues afirma que quién puede nombrar al funcionario de mayor jerarquía, puede nombrar al de menor jerarquía.

<sup>1</sup> *Ibidem*, fojas 671 a 674.

<sup>2</sup> *Ibidem*, fojas 702 a 718.

- g) Además, el legislador dotó a la defensoría local de órganos internos, de los cuales se desprende gran parte de las funciones de difusión y defensa de los derechos humanos que realiza la defensoría, como son la Secretaría Ejecutiva y la Visitaduría General lo que obliga al diseño de mecanismos de selección de sus titulares, utilizando los mismos estándares que para el titular de la defensoría, garantizando con ello la idoneidad de las personas en los cargos, evitando la discrecionalidad en los nombramientos de los cargos.
- h) El proceso de elección de los servidores públicos que han de ocupar los cargos de la Secretaría Ejecutiva y la Visitaduría General, parten de la propuesta de una terna de candidatos, que será formulada por el Presidente de la Defensoría –sin la intervención de otras instancias– de la que saldrá la persona que habrá de ocupar el cargo, quedando descartada la posibilidad de que otras entidades intervengan en la inclusión de candidatos a la terna, por lo que la designación de la persona se hará sobre la propuesta hecha por el Presidente de la Defensoría –manteniendo intacta su autonomía–.

**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro.** A través de escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el seis de noviembre de dos mil quince<sup>3</sup>, el Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, en representación del Gobernado de esa entidad, rindió su informe y expresó los razonamientos que ahora se detallan:

- a) Afirma que en cumplimiento al artículo Séptimo Transitorio del Decreto de Reforma Constitucional, publicado el diez de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación, referente al reconocimiento y protección a los derechos humanos, se procuró homologar la normatividad local para hacerla congruente con las nuevas exigencias que prevé la Constitución Federal.
- b) Se disiente de los argumentos expuestos por la Titular de la Procuraduría General de la República, pues se considera que las disposiciones impugnadas no vulneran la autonomía de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro, ya que si bien se faculta al Congreso del Estado para nombrar y remover a los funcionarios, ello responde a una razón constitucionalmente válida.
- c) Lo referido por la Procuraduría General de la República, en el sentido de que los artículos 33, 35 y 131, fracciones II y VII de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro son inconstitucionales, deviene infundado, pues la atribución del Congreso Local para nombrar y remover a los funcionarios responde a una razón constitucionalmente válida que está sustentada en el ejercicio de la soberanía popular.
- d) La legislatura local respetó la autonomía de la defensoría, pues concede la atribución al Presidente del organismo para proponer la terna de dichos funcionarios, por lo que la persona que ocupará el cargo surgirá de la misma institución y no de otro poder u órgano.
- e) Por otra parte, alega que el hecho de que el artículo 5 de la ley controvertida se haya facultado a la defensoría de los derechos humanos para emitir interpretaciones sobre disposiciones legales, no violenta el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, pues la labor interpretativa que realice la Comisión forma parte de su propia naturaleza, al ser ente protector de los derechos humanos, lo que requiere interpretar las disposiciones jurídicas que ésta defiende.
- f) No se invade el ámbito de competencia del Poder Judicial de la Federación porque la interpretación que realiza la defensoría local no es obligatoria ni vinculatoria.
- g) Lo referente a que los artículos 48 y 121 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro son inconstitucionales, resulta infundado, pues contrariamente a lo manifestado, las disposiciones controvertidas son congruentes con lo previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal, en el sentido de que respetan la libertad de los particulares a decidir sobre el uso de sus datos personales.
- h) Los preceptos reclamados no establecen la divulgación de ese tipo de información, sino que reconocen el derecho que tiene la persona a disponer libremente de ellos.
- i) Respecto a los artículos 33, 35, 123 al 130 de la ley impugnada, no son inconstitucionales, al responder a una razón constitucionalmente válida, esto es, se justifica la decisión en que la designación de los titulares de la Secretaría Técnica y de la Visitaduría General y los integrantes del Consejo deberá realizarse de la forma más transparente posible para garantizar la idoneidad de las personas que ocuparán los cargos, impidiendo así que se designen personas que no cumplan con los perfiles o requisitos necesarios para ocupar esos puestos.

<sup>3</sup> *Ibidem*, fojas 722 a 808.

- j) Por ende, no existe justificación para afirmar que la atribución concedida a la legislatura local para elegir y remover al Secretario Ejecutivo y al Visitador General de la Defensoría sea violatoria de su autonomía, al responder a una razón constitucionalmente válida y justificada.
- k) Contrariamente a lo manifestado por la defensoría local, el Ejecutivo local afirma que el proceso legislativo que culminó con la aprobación de la ley impugnada fue acorde con las formalidades y disposiciones establecidas en la constitución local, así como por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, lo cual se ve reflejado con el respectivo y correcto análisis, discusión y aprobación de la ley.
- l) Respecto a la invalidez del Título Sexto de la ley controvertida, en el sentido de que es inconstitucional, por la aducida falta de competencia de la legislatura local para emitir disposiciones que tengan por objeto establecer causas graves para la remoción de funcionarios del organismo local de derechos humanos, deviene infundado.
- m) Lo anterior sobre la base de que la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación no faculta exclusivamente al Congreso de la Unión a legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos.
- n) La Constitución Federal prevé un sistema de facultades que se ejercen simultáneamente por la Federación y los Estados, con miras a unificar criterios que impidan la evasión de responsabilidades, en otras palabras, se trata de facultades coincidentes.
- o) Respecto a la invalidez de las fracciones IV y VII del artículo 131 de la ley impugnada, deviene inexacto, pues no existe una incongruencia y violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, tampoco incertidumbre respecto al procedimiento a seguir para la remoción del Presidente de la Defensoría local.
- p) Además el dispositivo impugnado no contradice el procedimiento de declaración de procedencia previsto en el artículo 38 de la Constitución local, pues éste deberá realizarse previamente a la remoción del titular de la defensoría.
- q) Respecto a la alegada invalidez de los artículos 35 y 37 de la ley impugnada, resulta infundado lo manifestado en ese sentido, al no existir justificación para afirmar que la atribución concedida a la legislatura para elegir y remover al Secretario Ejecutivo y al Visitador General de la Defensoría es violatoria de la autonomía, ya que responde a una razón constitucionalmente válida que está plenamente justificada y sustentada en los principios generales que norman el ejercicio del poder público. El ejecutivo local solicita que las normas impugnadas sean analizadas bajo un estándar ordinario de validez.
- r) Los artículos 17 fracción II, 116 y 117 de la Ley de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro no son inconstitucionales, por prever un procedimiento de conciliación entre los particulares. Además, al no constituir un precepto sustancialmente novedoso el procedimiento de conciliación entre particulares previsto en el capítulo Segundo, Título Quinto de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, no es viable proceder al estudio de su constitucionalidad, porque constituye una reiteración del procedimiento de conciliación entre particulares regulado en la anterior Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, por lo que al haber sido incorporado el procedimiento con antelación al ordenamiento jurídico nacional, el mismo está constitucionalmente reconocido, por lo que ese agravio es inoperante.
- s) Finalmente, respecto a la impugnación de los artículos 91, fracción I, 95 y 106 del ordenamiento impugnado, resulta infundado, pues una de las causas por las que puede declararse la conclusión de un expediente de queja, es una forma de conclusión sin llegar a la emisión de la recomendación – equiparándose a una primera oportunidad para que la autoridad o el funcionario público señalados como responsables en un acto de buena voluntad aceptan los hechos imputados–.
- t) También cabe la posibilidad de que el servidor público o la autoridad no acepten el acuerdo de responsabilidad y el expediente de queja seguirá su curso normal, hasta que el organismo protector de derechos humanos emita la recomendación o bien el acuerdo de no responsabilidad.
- u) Por otra parte, al no establecerse como una exigencia el hecho de que el servidor público comparezca ante el Pleno de la legislatura, esa facultad es optativa, lo cual queda satisfecha al comparecer ante una de las comisiones integrantes de la legislatura, como es la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información sin que ello demerite el control político, pues precisamente la Comisión será quién cuestionará y analizará las razones del funcionario que rehusó aceptar la recomendación.

En proveído de diez de noviembre de dos mil quince<sup>4</sup>, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro, se ordenó dar vista a las accionantes con los mismos y se puso a la vista el expediente a las partes para la formulación de sus alegatos.

**Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de dos de diciembre de dos mil quince, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

Por escrito presentado el trece de septiembre de dos mil dieciséis, la delegada autorizada por el Gobernador del Estado de Querétaro acudió a manifestar que el veintidós de julio de ese mismo año se publicó en el periódico oficial del Gobierno "La Sombra de Arteaga", el Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Derechos Humanos de esa misma entidad, por lo que solicitó que se sobreseyera en el presente juicio con fundamento en el artículo 19, fracción V de la Ley Reglamentaria de la materia.

Posteriormente, por escrito presentado el siete de abril de dos mil diecisiete, quien se ostentó como actual Presidenta de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro para el periodo comprendido del doce de febrero de dos mil diecisiete al once de febrero de dos mil veintidós, por designación de la legislatura local, acudió a solicitar se le reconociera personalidad en el presente juicio y en seguida a tener a la accionante por desistida de esta acción.

Por acuerdo de diez de abril de dos mil diecisiete, el Ministro Instructor tuvo a la compareciente con la personalidad con la que se ostentó, sin embargo, se negó su solicitud de desistimiento, al no resultar aplicable dicha figura en la acción de inconstitucionalidad.

## II. COMPETENCIA

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, el abrogado inciso c) (aplicable por el artículo décimo sexto transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce) y el inciso g) de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que es interpuesta por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro, así como por la Procuraduría General de la República contra una ley del estado de Querétaro.

## III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

Del análisis de los escritos de demanda de las acciones de inconstitucionalidad se advierte que fueron impugnadas las siguientes normas generales.

La Procuraduría General de la República impugna los artículos 33, 35 y 131, fracciones II y VII de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro publicada en el Periódico Oficial local el tres de septiembre de dos mil quince.

La Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro combate por su parte toda la ley citada, por lo que respecta a violaciones del procedimiento legislativo, y por vicios propios impugna los artículos 17, fracción II, 33, 35, 37, 91, fracción I, 95, 106, 116, 117 y 122 a 131 de la misma ley.

Y la Comisión Nacional de Derechos Humanos interpuso acción en contra de los artículos 5, 28, fracción X, 30, tercer párrafo, 33, 35, 48, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130 y 131 de la misma ley.

Así las cosas, este Tribunal Pleno considera como **efectivamente impugnados** en el presente medio de control únicamente a los artículos 5, 17, fracción II, 28, fracción X, 30, tercer párrafo, 33, 35, 37, 48, 91, fracción I, 95, 106, 116 y 117, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130 y 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro publicada el tres de septiembre de dos mil quince, los cuales se combaten por vicios propios, sin embargo, también debe tenerse como combatida a toda la ley únicamente con motivo de violaciones al procedimiento legislativo.

## IV. OPORTUNIDAD

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>5</sup> (de ahora en adelante la "Ley Reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

<sup>4</sup> Ibidem, fojas 998 a 1000.

<sup>5</sup> "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".

Ahora bien, la ley combatida se publicó el tres de septiembre dos mil quince en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del viernes cuatro de septiembre al sábado tres de octubre de dos mil quince, por lo que siendo inhábil éste último día, en términos del primer párrafo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, debe entenderse que el plazo finalizó hasta el lunes cinco de octubre de la misma anualidad.

Consecuentemente, dado que las demandas de la Procuraduría General de la República y de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro se interpusieron en la Oficina de Certificación Judicial y Jurisprudencia el dos de octubre de dos mil quince, se satisface el requisito de temporalidad que se analiza. De la misma manera debe tenerse por oportuna la demanda de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que se presentó el cinco siguiente ante este Alto Tribunal.

## V. LEGITIMACIÓN

Las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por órganos legitimados y por sus debidos representantes, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan enseguida.

En lo que interesa, el abrogado inciso c) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal dispone, sustancialmente, que puede interponer acción de inconstitucionalidad “[e]l Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano”<sup>6</sup>.

Por tanto, al acudir a interponer el presente juicio la Procuradora General de la República en contra de una ley local, quien acredita su cargo con la copia certificada de la designación realizada por el Presidente de la República, por lo que una vez constatada la ratificación del Senado, debe reconocerse legitimación activa.

Por su parte, el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Federal establece que pueden interponer acción de inconstitucionalidad los organismos de protección de derechos humanos equivalentes en las entidades federativas en contra de leyes expedidas por las legislaturas.

Así, quien acude al presente juicio para interponer el presente juicio es el Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, lo cual acredita con copia certificada de la constancia expedida por la legislatura de ese mismo estado con fecha de quince de febrero de dos mil quince, por lo cual también cabe reconocerle legitimación activa.

Finalmente, el mismo inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional establece que podrá interponer este juicio “[l]a 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”.

Por su parte, quien suscribe la demanda respectiva es el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que acredita con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República, que tuvo verificativo el trece de noviembre de dos mil catorce, por lo que también debe reconocerse a éste legitimación activa.

Finalmente, cabe precisar que en la norma constitucional se limita la legitimación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como de los organismos protectores de derechos humanos equivalentes en los estados para impugnar leyes que puedan violar derechos humanos, lo cual debe tenerse por acreditado, ya que en la especie ambos impugnan la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, alegando que sus normas violan preceptos constitucionales y convencionales relacionados con derechos humanos.

Si bien es cierto que ambos accionantes combaten normas orgánicas de la Defensoría de Derechos Humanos de la entidad en cuestión, este Pleno ha reconocido esta posibilidad en otras ocasiones, siendo el último precedente relevante la acción de inconstitucionalidad 30/2013, resuelta por este Alto Tribunal el veintinueve de junio de dos mil diecisiete.

---

<sup>6</sup> Debe hacerse notar que el inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional fue abrogado por reforma constitucional publicada el diez de febrero de dos mil cuatro. En su lugar, se agregó el inciso i), el cual establece lo siguiente “El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones”. Sin embargo, lo relevante para reconocer legitimación a la Procuraduría General de la República es el primer párrafo del artículo décimo sexto transitorio de la referida reforma constitucional, que establece lo siguiente: “DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.”

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

Este Tribunal Pleno estima que debe sobreseerse en el presente juicio respecto de los artículos 5, 17, fracción II, 28, fracción X, 30, tercer párrafo, 33 —excepto el penúltimo párrafo—, 35, 37, 48, 91, fracción I, 95 así como las fracciones II y VII del artículo 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

Ello, por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>7</sup>.

De la lectura del artículo 19, fracción V, se desprende que las controversias constitucionales son improcedentes cuando han cesado los efectos de la norma general o acto impugnado, lo cual implica que hayan dejado de surtir efectos jurídicos. La causal de improcedencia antes mencionada resulta aplicable a la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 65 de la Ley Reglamentaria de la Materia, que prevén la aplicabilidad, en general, de las disposiciones que regulan lo relativo a las controversias constitucionales y, en específico, de las causales de improcedencia que se establecen en el diverso artículo 19.

Luego, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, es dable afirmar que la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, antes citado, se actualiza cuando dejen de producirse los efectos de la norma general cuya invalidez se demanda —como en la especie acontece, al haber sido derogado y reformados y, por tanto, no estar más en vigor los preceptos impugnados—, pues, además de que ésta constituye el único objeto de análisis en este medio de control constitucional, la resolución que llegue a dictarse no puede tener efectos retroactivos, salvo en materia penal, atento a lo dispuesto en el artículo 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria, que literalmente establece:

**Artículo 45.** [...] La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

Así lo ha sustentado el Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia número P./J. 8/2004, publicada en el tomo XIX, correspondiente al mes de marzo de dos mil cuatro, página novecientos cincuenta y ocho, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto 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 II 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.

En efecto, en el caso se impugnan los artículos 5, 17, fracción II, 28, fracción X, 30, tercer párrafo, 33 —excepto el penúltimo párrafo—, 35, 37, 48, 91, fracción I, 95, 116, 117, y las fracciones II y VII del artículo 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el tres de septiembre de dos mil quince, preceptos que han perdido su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo publicado el veintidós de julio de dos mil dieciséis. Para ilustrar la modificación de los contenidos normativos se inserta la siguiente tabla comparativa de ambos cuerpos legislativos.

<sup>7</sup> “Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

(...)

“Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

(...)

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

(...)

“Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

<b>(P.O. 3 de septiembre de 2015)</b>	<b>(P.O. 22 de julio de 2016)</b>
<p><b>Artículo 5.</b> La Defensoría, a petición ciudadana, podrá emitir interpretaciones sobre disposiciones legales que presumiblemente violenten disposiciones en materia de Derechos Humanos, mismas que sólo tendrán efectos de opinión del organismo, las cuales no serán vinculatorias.</p>	<p><b>Artículo 5.</b> DEROGADO.</p>
<p><b>Artículo 17.</b> La Defensoría tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>[...]</p> <p>II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, probables violaciones a los Derechos Humanos, por actos u omisiones de carácter administrativo en que incurran servidores públicos, estatales o municipales o en las que algún otro agente social incurra en ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad estatal o municipal;</p>	<p><b>Artículo 17.</b> La Defensoría tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>[...]</p> <p>II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, probables violaciones a los Derechos Humanos, por actos u omisiones de carácter administrativo en que incurran servidores públicos estatales o municipales.</p>
<p><b>Artículo 28.</b> El Presidente de la Defensoría tendrá las siguientes facultades:</p> <p>[...]</p> <p>X. Emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores, informes y demás resoluciones, cuando las autoridades estatales o municipales no cumplan con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos, así como aplicar el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad y formular las denuncias o quejas ante las autoridades competentes, cuando de una investigación en curso se presuma la comisión de un delito o conducta probadamente (sic) irregular de carácter administrativo;</p>	<p><b>Artículo 28.</b> El Presidente de la Defensoría tendrá las siguientes facultades:</p> <p>[...]</p> <p>X. Emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores, informes y demás resoluciones, cuando las autoridades estatales o municipales no cumplan con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos, así como formular las denuncias o quejas ante las autoridades competentes, cuando de una investigación en curso se presuma la comisión de un delito o conducta probadamente irregular de carácter administrativo;</p>
<p><b>Artículo 30.</b> El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias; sus integrantes tendrán derecho a voz y a voto, y tomarán sus decisiones por mayoría de votos de los miembros presentes.</p> <p>[...]</p> <p>La información contenida en las actas del Consejo se considerará reservada, salvo el orden del día de cada sesión.</p>	<p><b>Artículo 30.</b> El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias; sus integrantes tendrán derecho a voz y a voto, y tomarán sus decisiones por mayoría de votos de los miembros presentes.</p> <p>[...]</p> <p>La información contenida en las actas del Consejo será pública, así como el orden del día de cada sesión.</p>
<p><b>Artículo 33.</b> El Secretario Ejecutivo durará en su cargo hasta cinco años, con posibilidad de ratificación para un período igual. Será designado por mayoría calificada de los integrantes de la Legislatura, a propuesta del Presidente de la Defensoría, quien, para tal efecto, deberá sugerir a tres candidatos que cumplan con los siguientes requisitos:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;</p> <p>II. Ser de reconocida honradez, rectitud y no haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia ejecutoriada;</p>	<p><b>Artículo 33.</b> El Secretario Ejecutivo será designado por el Presidente de la Defensoría, quien para su selección deberá vigilar que cumpla con los siguientes requisitos:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;</p> <p>II. Ser de reconocida honradez, rectitud y no haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia ejecutoriada;</p> <p>III. Contar con título profesional afín a las funciones de la Secretaría Ejecutiva y con un mínimo de diez años en el ejercicio profesional, contados a partir de la expedición del título respectivo; y</p>

<p>III. Contar con título profesional afín a las funciones de la Secretaría Ejecutiva y con un mínimo de diez años en el ejercicio profesional, contados a partir de la expedición del título respectivo; y</p> <p>IV. Tener conocimiento general de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales del Estado, así como en materia de Derechos Humanos.</p> <p>Podrá ser removido bajo el mismo procedimiento establecido para la remoción del Presidente, por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la presente Ley.</p> <p>Para el caso de que uno o más de los candidatos a Secretario Ejecutivo que integren la terna propuesta formulada por el Presidente no cumpla con los requisitos señalados, la misma será desechada por acuerdo de la Mesa Directiva, solicitando, al Presidente de la Defensoría, proponga nueva terna en un plazo no mayor a 15 días, en la que se podrán incluir a los candidatos que sí hayan cumplido con los requisitos de Ley.</p>	<p>IV. Tener conocimiento general de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales del Estado, así como en materia de Derechos Humanos.</p> <p>Podrá ser removido bajo el mismo procedimiento establecido para la remoción del Presidente, por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la presente Ley.</p> <p>Para el caso de que uno o más de los candidatos a Secretario Ejecutivo que integren la terna propuesta formulada por el Presidente no cumpla con los requisitos señalados, la misma será desechada por acuerdo de la Mesa Directiva, solicitando, al Presidente de la Defensoría, proponga nueva terna en un plazo no mayor a 15 días, en la que se podrán incluir a los candidatos que sí hayan cumplido con los requisitos de Ley.</p>
<p><b>Artículo 35.</b> El Visitador General será designado por (sic) Legislatura en los mismos términos establecidos para el Secretario Ejecutivo; durará en su cargo cinco años, con posibilidad de ratificación hasta por un período igual, por una sola vez.</p> <p>Para el caso de que uno o más de los candidatos a Visitador General que integren la terna propuesta por el Presidente no cumplan con los requisitos señalados, la misma será desechada por acuerdo de la Mesa Directiva, solicitando al Presidente que proponga nueva terna en un plazo no mayor a 15 días, en la nueva terna en la que se podrá incluir a los candidatos que sí hayan cumplido con los requisitos de ley.</p> <p>El Visitador General, para el desarrollo de sus funciones, contará con plazas de Visitadores Adjuntos, Visitadores Adjuntos Auxiliares y demás personal, el que estará bajo su cargo. Su distribución y funcionamiento se sujetará a lo dispuesto en el reglamento.</p> <p>El Visitador General suplirá las ausencias del Presidente en funciones.</p> <p>Podrá ser removido bajo el procedimiento establecido para la remoción del Presidente, por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la presente Ley.</p>	<p><b>Artículo 35.</b> El Visitador General será designado por el Presidente de la Defensoría.</p> <p>Para el desarrollo de sus funciones, contará con plazas de Visitadores Adjuntos, Visitadores Adjuntos Auxiliares y demás personal, el que estará bajo su cargo. Su distribución y funcionamiento se sujetará a lo dispuesto en el reglamento.</p> <p>El Visitador General suplirá las ausencias del Presidente en funciones.</p>
<p><b>Artículo 37.</b> El Visitador General, tiene las siguientes facultades:</p> <p>I. Designar a los Visitadores Adjuntos;</p> <p>II. Coordinar el trabajo del personal a su cargo;</p> <p>III. Recibir, admitir o rechazar las quejas, inconformidades y recursos presentados por los afectados, sus representantes o los denunciante ante la Defensoría;</p>	<p><b>Artículo 37.</b> El Visitador General, tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Designar a los Visitadores Adjuntos y Visitadores Adjuntos Auxiliares;</p> <p>II. Coordinar el trabajo del personal a su cargo;</p> <p>III. Recibir, admitir o rechazar las quejas, inconformidades y recursos presentados por los afectados, sus representantes o los denunciante ante la Defensoría;</p>

<p>IV. Presentar al Presidente de la Defensoría un informe anual, durante la última semana del mes de enero de cada año, sobre las actividades de la Defensoría;</p> <p>V. Proponer al Presidente la celebración, en los términos de la legislación aplicable, de acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración, con organismos dedicados a la defensa de los Derechos Humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de los fines de la Defensoría;</p> <p>VI. Iniciar, a petición de parte o de oficio, la investigación sobre las denuncias de violación a los Derechos Humanos, de que tuviere conocimiento;</p> <p>VII. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones a los Derechos Humanos, que por su propia naturaleza así lo permitan;</p> <p>VIII. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente, para su consideración;</p> <p>IX. Realizar visitas e inspecciones en dependencias públicas, privadas, centros de reclusión y otros similares a fin de observar la salvaguarda de los Derechos Humanos;</p> <p>X. Proponer al Presidente la emisión de las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores y, en su caso, formular las denuncias o quejas que procedan ante las autoridades competentes;</p> <p>XI. Proponer al Presidente las medidas conducentes, para la mejor protección de los Derechos Humanos en el Estado;</p> <p>XII. Coordinar las acciones tendientes a la protección de las víctimas;</p> <p>XIII. Dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos establecidos con las autoridades, derivados de las resoluciones de la Defensoría;</p> <p>XIV. Realizar todos los trámites necesarios para el seguimiento de las quejas y el cumplimiento de recomendaciones;</p> <p>XV. Solicitar las medidas cautelares que se requieran;</p> <p>XVI. Intervenir, por medio de la Coordinación de Atención a la Víctima, en asuntos relacionados con violencia familiar que se presenten en el Estado, por lo que contará con las siguientes facultades:</p> <p>a) Conocer, a petición de parte o de oficio, conductas que se encuadren en el concepto de violencia familiar.</p> <p>b) Realizar visitas a asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada y organismos enfocados a la atención de la niñez y las mujeres, a</p>	<p>IV. Presentar al Presidente de la Defensoría un informe anual, durante la última semana del mes de enero de cada año, sobre las actividades de la Defensoría;</p> <p>V. Proponer al Presidente la celebración, en los términos de la legislación aplicable, de acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración, con organismos dedicados a la defensa de los Derechos Humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de los fines de la Defensoría;</p> <p>VI. Iniciar, a petición de parte o de oficio, la investigación sobre las denuncias de violación a los Derechos Humanos, de que tuviere conocimiento;</p> <p>VII. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones a los Derechos Humanos, que por su propia naturaleza así lo permitan;</p> <p>VIII. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente, para su consideración;</p> <p>IX. Realizar visitas e inspecciones en dependencias públicas, privadas, centros de reclusión y otros similares a fin de observar la salvaguarda de los Derechos Humanos;</p> <p>X. Proponer al Presidente la emisión de las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores y, en su caso, formular las denuncias o quejas que procedan ante las autoridades competentes;</p> <p>XI. Proponer al Presidente las medidas conducentes, para la mejor protección de los Derechos Humanos en el Estado;</p> <p>XII. Coordinar las acciones tendientes a la protección de las víctimas;</p> <p>XIII. Dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos establecidos con las autoridades, derivados de las resoluciones de la Defensoría;</p> <p>XIV. Realizar todos los trámites necesarios para el seguimiento de las quejas y el cumplimiento de recomendaciones;</p> <p>XV. Solicitar las medidas cautelares que se requieran;</p> <p>XVI. Intervenir, por medio de la Coordinación de Atención a la Víctima, en asuntos relacionados con violencia familiar que se presenten en el Estado, por lo que contará con las siguientes facultades:</p> <p>a) Conocer, a petición de parte o de oficio, conductas que se encuadren en el concepto de violencia familiar.</p> <p>b) Realizar visitas a asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada y organismos enfocados a la atención de la niñez y las mujeres, a</p>
---	---

<p>efecto de verificar la observancia y respeto a los Derechos Humanos de estos grupos, así como la elaboración del padrón previsto en el artículo 17, fracción IX, de la presente Ley.</p> <p>c) Hacer del conocimiento del Ministerio Público la probable comisión de conductas tipificadas como delitos, a efecto de que se realice la investigación correspondiente.</p> <p>d) Coadyuvar, en los términos de la legislación aplicable, con el Ministerio Público en la atención de casos de violencia familiar.</p> <p>e) Asesorar legalmente a la víctima, victimario y familiares que han sido objeto de violencia familiar, sobre las acciones orientadas al resarcimiento del daño que se les produjo, en su caso.</p> <p>f) Gestionar la asistencia médica, psicológica o de cualquier otro tipo, en favor de las víctimas de violencia familiar, en los casos que así lo ameriten.</p> <p>g) Generar un diagnóstico sobre la situación producida por la violencia familiar en el Estado; y</p> <p>XVII. Las demás que le señale la Ley.</p>	<p>efecto de verificar la observancia y respeto a los Derechos Humanos de estos grupos, así como la elaboración del padrón previsto en el artículo 17, fracción IX, de la presente Ley.</p> <p>c) Hacer del conocimiento del Ministerio Público la probable comisión de conductas tipificadas como delitos, a efecto de que se realice la investigación correspondiente.</p> <p>d) Coadyuvar, en los términos de la legislación aplicable, con el Ministerio Público en la atención de casos de violencia familiar.</p> <p>e) Asesorar legalmente a la víctima, victimario y familiares que han sido objeto de violencia familiar, sobre las acciones orientadas al resarcimiento del daño que se les produjo, en su caso.</p> <p>f) Gestionar la asistencia médica, psicológica o de cualquier otro tipo, en favor de las víctimas de violencia familiar, en los casos que así lo ameriten.</p> <p>g) Generar un diagnóstico sobre la situación producida por la violencia familiar en el Estado; y</p> <p>XVII. Las demás que le señale la Ley.</p>
<p><b>Artículo 48.</b> Cuando el quejoso solicite que su nombre se mantenga en la más estricta reserva, la Defensoría resolverá conforme a la circunstancia particular de la queja. Los testigos podrán solicitar la confidencialidad de sus nombres.</p>	<p><b>Artículo 48.</b> El nombre del quejoso se mantendrá bajo la más estricta reserva a menos de que manifieste su voluntad por hacerlo público; de igual forma, se mantendrá bajo reserva los nombres de los testigos, quienes solo por petición expresa podrán hacerlo público.</p>
<p><b>Artículo 91.</b> El proyecto del acuerdo de responsabilidad deberá contener lo siguiente:</p> <p>I. Aceptación expresa sobre los hechos y los Derechos Humanos violentados;</p>	<p><b>Artículo 91.</b> El proyecto del acuerdo de responsabilidad deberá contener lo siguiente:</p> <p>I. DEROGADA</p>
<p><b>Artículo 95.</b> El incumplimiento del acuerdo de responsabilidad podrá hacerse público y se notificará a la Legislatura, para que ésta solicite la comparecencia de quien considere necesario, para explicar las causas de dicho incumplimiento.</p>	<p><b>Artículo 95.</b> El incumplimiento del acuerdo de responsabilidad podrá generar la continuidad del trámite de queja.</p>
<p>Capítulo II</p> <p>Del procedimiento conciliatorio entre particulares</p> <p><b>Artículo 116.</b> Cuando se presente una queja por probables conductas discriminatorias realizadas por particulares, la Defensoría iniciará el procedimiento conciliatorio.</p>	<p>Capítulo II</p> <p>Del procedimiento conciliatorio entre particulares</p> <p><b>Artículo 116.</b> (DEROGADO, P.O. 22 DE JULIO DE 2016)</p>
<p><b>Artículo 117.</b> La Defensoría notificará al particular que probablemente haya cometido conductas discriminatorias del contenido de la queja, haciéndole saber que, si así lo desea, podrá someter la misma al procedimiento conciliatorio.</p> <p>En caso de que las partes lo acepten, deberá celebrarse la audiencia de conciliación, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la notificación al particular, contando con un plazo de ocho días hábiles para manifestar si es su deseo someterse al procedimiento de conciliación.</p>	<p><b>Artículo 117.</b> (DEROGADO, P.O. 22 DE JULIO DE 2016)</p>

<p>Para este efecto, se deberá privilegiar el diálogo y el acuerdo entre las partes. Si cualquiera de ellas o ambas no aceptan el procedimiento conciliatorio de la Defensoría, ésta atenderá la queja correspondiente y brindará orientación al quejoso para que acuda ante las instancias judiciales o administrativas correspondientes e iniciará la investigación conforme a lo dispuesto en la presente Ley.</p>	
<p><b>Artículo 121.</b> Cuando se haya solicitado la confidencialidad de la identidad, no se incluirán los datos personales del quejoso en los informes anuales o especiales.</p>	<p><b>Artículo 121.</b> En los informes anuales o especiales, no se incluirán los datos personales del quejoso.</p>
<p><b>Artículo 131.</b> La remoción del Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, procederá cuando éste incurra en una o más causas graves:</p> <p>Para efectos de esta Ley, se consideran causas graves las siguientes:</p> <p>I. El incumplimiento reiterado y sistemático de las obligaciones que la presente Ley le impone;</p> <p>II. La negativa injustificada a iniciar procedimiento de queja de algún ciudadano ante una notoria violación de Derechos Humanos;</p> <p>III. El desacato de una orden judicial;</p> <p>IV. Ser condenado como responsable por la comisión de un delito doloso, mediante sentencia definitiva;</p> <p>V. Revelar o divulgar información contenida en expedientes o constancias relativos a las investigaciones que con motivo de las quejas realice la Defensoría, mientras conserven el estatus de protección legal como información reservada o confidencial;</p> <p>VI. Pronunciarse de forma anticipada sobre el sentido de las recomendaciones, mientras no sean aprobadas y dadas a conocer públicamente por la Defensoría, conforme a los procedimientos que esta Ley mandata;</p> <p>VII. La ausencia laboral por más de tres días sin autorización de la Legislatura;</p> <p>VIII. Ostentar su cargo para obtener beneficios indebidos de cualquier naturaleza;</p> <p>IX. Emplear los recursos públicos afectos al despacho de la institución, con fines privados, ajenos al ámbito competencial de la Defensoría o para procurar ventajas indebidas de carácter electoral;</p> <p>X. Incurrir en conductas que demeriten o afecten el prestigio, la credibilidad y la confianza pública en la Defensoría; y</p> <p>XI. Hacer uso de recursos materiales y humanos designados a la Defensoría, con fines personales o distintos a los señalados en la presente Ley.</p>	<p><b>Artículo 131.</b> La remoción del Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, procederá cuando éste incurra en una o más causas graves:</p> <p>Para efectos de esta Ley, se consideran causas graves las siguientes:</p> <p>I. El incumplimiento reiterado y sistemático de las obligaciones que la presente Ley le impone;</p> <p>II. (DEROGADA)</p> <p>III. El desacato de una orden judicial;</p> <p>IV. Ser condenado como responsable por la comisión de un delito doloso, mediante sentencia definitiva;</p> <p>V. Revelar o divulgar información contenida en expedientes o constancias relativos a las investigaciones que con motivo de las quejas realice la Defensoría, mientras conserven el estatus de protección legal como información reservada o confidencial;</p> <p>VI. Pronunciarse de forma anticipada sobre el sentido de las recomendaciones, mientras no sean aprobadas y dadas a conocer públicamente por la Defensoría, conforme a los procedimientos que esta Ley mandata;</p> <p>VII. (DEROGADA)</p> <p>VIII. Ostentar su cargo para obtener beneficios indebidos de cualquier naturaleza;</p> <p>IX. Emplear los recursos públicos afectos al despacho de la institución, con fines privados, ajenos al ámbito competencial de la Defensoría o para procurar ventajas indebidas de carácter electoral;</p> <p>X. Incurrir en conductas que demeriten o afecten el prestigio, la credibilidad y la confianza pública en la Defensoría; y</p> <p>XI. Hacer uso de recursos materiales y humanos designados a la Defensoría, con fines personales o distintos a los señalados en la presente Ley.</p>

De la anterior tabla se concluye que mediante Decreto publicado el veintidós de julio de dos mil dieciséis se reformaron varias de las disposiciones impugnadas. Este Pleno ha determinado que debe sobreseerse en una acción de inconstitucionalidad respecto de aquellas que normas han cesado sus efectos si se actualiza cualquiera de dos escenarios: o bien lisamente el legislador deroga el contenido impugnado<sup>8</sup> o éste sufre un cambio material o sustantivo suficiente para calificarlo como un nuevo acto legislativo<sup>9</sup>.

Así, debe concluirse que actualizan el primer supuesto —la derogación de todo el contenido normativo impugnado— los artículos 5, 91, fracción I, así como únicamente las fracciones II y VII del artículo 131 de la Ley impugnada, pues su contenido se ha suprimido con motivo de la reforma. Misma suerte deben correr los artículos 116 y 117. El resto de las normas y porciones normativas impugnadas fueron modificadas material o sustantivamente para calificarlas de genuinos nuevos actos legislativos, lo cual actualiza el segundo supuesto de cesación de efectos.

En efecto, el artículo 17, fracción II fue modificado para limitar las atribuciones de la Defensoría de Derechos Humanos local, pues ahora se ha excluido de su ámbito de competencias conocer de las violaciones en las que incurra, “algún otro agente social” “con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad estatal o municipal”, lo cual era combatido al considerarse excesivo de la competencia tasada e indisponible que se encuentra en el artículo 102, apartado B de la Constitución y, ahora, se dispone que la Defensoría sólo podrá conocer de las posibles violaciones a derechos humanos cometidas por servidores públicos estatales o municipales.

El artículo 28, fracción X de la ley fue modificado para eliminar del ámbito de facultades del Presidente de la Defensoría “aplicar el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad”, la cual fue expresamente combatida en esta acción de inconstitucionalidad.

El artículo 30, tercer párrafo, de la ley fue modificado para invertir la regla previa. Antes establecía que “[l]a información contenida en las actas del Consejo se considerará reservada, salvo el orden del día de cada sesión”, mientras que ahora establece que “[l]a información contenida en las actas del Consejo será pública, así como el orden del día de cada sesión”, lo que evidencia el cambio sustantivo en su contenido normativo.

Por su parte el artículo 33 de la ley tiene dos contenidos impugnados, uno de los cuales se modificó sustancialmente, por lo que respecto de éste debe sobreseerse y sólo subsistir para su estudio aquel que se conserva sin cambio sustantivo.

En efecto, antes el primer párrafo del artículo 33 establecía que el Secretario Ejecutivo debía ser “designado por mayoría calificada de los integrantes de la Legislatura, a propuesta del Presidente de la Defensoría”, mientras que ahora establece que dicho funcionario “será designado por el Presidente de la Defensoría”, sin embargo, el penúltimo párrafo se conservó intacto y continúa estableciendo que “[p]odrá ser removido bajo el mismo procedimiento establecido para la remoción del Presidente, por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la presente”, lo cual es expresamente impugnado en esta acción; por tanto, sólo debe subsistir como materia de estudio el referido penúltimo párrafo de este precepto constitucional y sobreseer en el resto.

El artículo 35 de la ley contenía dos regulaciones impugnadas que fueron modificadas sustantivamente. Antes, la norma establecía que el Visitador General sería designado por la legislatura en los mismos términos establecidos para el Secretario Ejecutivo y que podía ser removido bajo el procedimiento establecido para la

<sup>8</sup> Resulta aplicable por analogía la tesis de jurisprudencia 18/2013 de este Tribunal Pleno, visible en la página 45 del Libro XXII (julio de 2013), Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el siguiente texto: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS. Si con motivo de la expedición de un nuevo acto legislativo se modifica o deroga la norma impugnada en una controversia constitucional y la nueva no se combate mediante la ampliación de la demanda, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la cesación de efectos de la norma general y, por ende, procede sobreseer en el juicio.”

<sup>9</sup> Tesis de jurisprudencia 25/2016 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte, visible en la página 65 del Libro 35 (octubre de 2016), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, con el siguiente texto: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.”

remoción del presidente por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la ley, mientras que ahora se establece que este servidor público será designado por el Presidente de la Defensoría, sin sujetarse al mismo procedimiento de remoción previamente establecido.

Este Pleno estima que debe incluirse en la presente determinación de sobreseimiento al artículo 37 de la ley impugnada, ya que si bien éste no sufrió modificación alguna, su contenido se combatía como parte integrante de un circuito normativo ligado al artículo 35, vinculado con las condiciones de nombramiento y remoción del Visitador General, por lo que al haberse modificado éstas, debe sobreseerse respecto de ambos preceptos.

El artículo 48 de la ley también cambió al invertir las reglas relativas a la reserva del nombre del quejoso y de los testigos, pues antes se determinaba que dicha reserva se debía solicitar expresamente por los interesados, debiendo la Defensoría acordar conforme a las circunstancias particulares de la queja, mientras que ahora se establece que dicha reserva se establecerá desde un inicio, a menos que los interesados manifiesten lo contrario.

Finalmente, el artículo 121 de la ley también se modificó materialmente, ya que antes establecía que cuando se hubiera solicitado la confidencialidad de la identidad no se debía incluir los datos personales del quejoso en los informes anuales o especiales, mientras que ahora se prescribe que en los informes anuales o especiales se deben incluir los datos personales del quejoso.

No existiendo otras causales de improcedencia aducidas por las partes y no observándose otra de oficio, este Pleno procede a analizar el fondo del asunto, el cual se limita a la evaluación de la validez constitucional de los artículos 33, penúltimo párrafo, 106, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130 y 131 (con exclusión de las fracciones II y VII), debiendo sobreseer sobre el resto de los preceptos impugnados de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

## VII. ESTUDIO DE FONDO.

Pues bien, este Tribunal Pleno procede a evaluar la validez constitucional de las normas impugnadas. La estructura de este apartado se dividirá de la siguiente manera. En primer lugar, se abordarán las violaciones al procedimiento legislativo, por ser de estudio preferente<sup>10</sup>. De no prosperar éstas, en un segundo apartado se evaluarán las normas impugnadas en sus propios méritos, cuyo análisis se puede dividir en tres tópicos distintos, a saber: *i)* facultad legislativa de remoción del Secretario Ejecutivo, *ii)* esquema de comparecencia ante la no aceptación de una recomendación de un servidor público; y *iii)* procedimiento y causales de remoción del Presidente de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

### Violaciones al procedimiento legislativo

Las Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro dedica el primer concepto de invalidez de su demanda a formular las violaciones al procedimiento legislativo de la ley impugnada, las que se hacen consistir en las siguientes.

La accionante reprocha que la iniciativa presentada por el Diputado Alejandro Cano Alcalá fue sometida verbalmente para su análisis y discusión de manera irregular a los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública en la sesión del 10 de febrero de 2015, ya que afirma que en esa misma sesión se aprobó el dictamen de la iniciativa, lo que indica que los diputados integrantes de dicha Comisión dictaminaron un proyecto de ley que no conocían; argumenta, así, que en ese dictamen se omitió analizar las iniciativas de Ley de Derechos Humanos de Querétaro presentada por el referido diputado y por el Presidente de la propia Defensoría local, por lo que debe concluirse que la Comisión no evaluó los méritos de ninguna de las dos; y finalmente alega que la Comisión legislativa citada violó el artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Querétaro, pues no se extendió una invitación al Presidente de la Defensoría para participar en la deliberación de su iniciativa en condiciones de efectividad, esto es, a través de una invitación oportuna acompañada de los elementos necesarios para prepararse previamente a dicha sesión.

Los argumentos de la accionante son infundados.

Este Tribunal Pleno ha sostenido que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios: por un lado, el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer de manera innecesaria etapas procedimentales, cuando ello no

<sup>10</sup> P./J. 32/2007, cuyo rubro es el siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS."

redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no dar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.<sup>11</sup>

Este último principio está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como en el caso de México y la mayor parte de las democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías como de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo.

En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como dispone el artículo 41 constitucional y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente, porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final—a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas— por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

Así, en conclusión, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

De conformidad con lo expuesto, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, de la Constitución Federal y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1. El procedimiento legislativo, debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.
2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.
3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Tesis aislada XLIX/2008 de este Tribunal Pleno, visible en la página 709 del Tomo XXVII (junio de 2008) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."

<sup>12</sup> Tesis aislada L/2008 de este Pleno, visible en la página 717 del Tomo XXVII (junio de 2008) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."

El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es, precisamente, de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de los mismos.

Ahora bien, con la finalidad de aplicar el estándar anterior a los hechos del caso, es menester señalar que el procedimiento legislativo se puede entender como la serie ordenada de actos que deben realizar los órganos de gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir la modificación de normas generales; en el entendido de que todo procedimiento de esa naturaleza por regla se integra de seis fases, a saber: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación e inicio de vigencia; cuyo propósito consiste en brindar seguridad jurídica (a través del cumplimiento de todas y cada una de las formalidades previstas) y evitar que se legisle de forma irresponsable o se adopten decisiones de manera precipitada o irreflexiva.

En esas condiciones, resulta importante conocer el procedimiento legislativo local, el cual se regula en la Constitución local y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, cuyas disposiciones relevantes vigentes en el momento de la aprobación de la ley impugnada se retoman.

Así, el artículo 18, fracción II de la Constitución local establece que a los diputados, entre otros, corresponde la iniciativa de las leyes,<sup>13</sup> el cual, sin embargo, debe interrelacionarse con el artículo 16, fracción XV de la abrogada Ley de Derechos Humanos, que otorgaba a la extinta Comisión Estatal de Derechos Humanos —sustituida por la actual Defensoría— la facultad de “[p]resentar iniciativas de ley al Congreso del Estado en materia de derechos humanos”.

Por su parte, el artículo 19 de la Constitución local detalla la tramitación del procedimiento legislativo y al respecto prevé que las iniciativas de ley se deben hacer del conocimiento del Pleno del Congreso, y que las comisiones deberán emitir los dictámenes correspondientes, en los cuales podrán proponer aprobarlas en sus términos, con modificaciones o bien ser rechazadas, siendo específica la norma en precisar que “[e]n ningún caso se podrá dispensar su dictamen.”

La fracción III del artículo 19 constitucional dispone que “[s]e podrá invitar a participar en los debates al autor de la iniciativa”. Posteriormente, en la fracción IV del mismo precepto se establece que para que un dictamen legislativo sea aprobado por el Congreso, es requisito la votación mayoritaria de su pleno, a menos que se trate de proyectos observados por el Gobernador, en cuyo caso se requiere del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura. Así, la fracción V del mismo artículo establece que las resoluciones del congreso serán comunicadas al ejecutivo local, quien dentro de los quince días naturales siguientes a que las reciba puede emitir observaciones por una sola ocasión. Sin embargo, de no producir observación alguna, por disposición de la fracción VIII, el Gobernador debe publicar la ley en un lapso de treinta días naturales, previéndose que en caso de omisión la legislatura puede ordenarla directamente.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Artículo 18. La iniciativa de leyes o decretos corresponde:

[...]

II. A los Diputados;

<sup>14</sup> Artículo 19. La Legislatura del Estado, para la interpretación, creación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos, deberá observar la ley y reglamentos correspondientes, los cuales se sujetarán a lo siguiente:

I. Las iniciativas de ley, de decreto, de acuerdo; los dictámenes y las resoluciones, se harán del conocimiento del Pleno;

II. Las Comisiones, respecto de las iniciativas, emitirán dictamen que proponga: ser aprobadas en sus términos o con modificaciones, o bien, ser rechazadas. En ningún caso se podrá dispensar su dictamen;

III. Se podrá invitar a participar en los debates al autor de la iniciativa;

IV. Para resolver se emitirá votación requiriéndose mayoría, salvo que se trate de proyectos observados por el titular del Poder Ejecutivo, en cuyo caso se requerirá del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del Estado;

V. Las resoluciones se comunicarán al Ejecutivo con las formalidades de ley, quien dentro de los quince días naturales siguientes del día en que la recibe, podrá regresarlas a la Legislatura del Estado, por una ocasión, con las observaciones totales o parciales, para que sean reconsideradas; de aprobarse de nueva cuenta por las dos terceras partes de los integrantes, el titular del Poder Ejecutivo estará obligado a publicarla;

VI. El Titular del Poder Ejecutivo no podrá observar las resoluciones de la Legislatura, cuando:

Este trámite legislativo es detallado en sus distintas etapas por la Ley Orgánica del Poder Legislativo local, de cuyas disposiciones destacan las siguientes para el presente caso.

El artículo 40 de la citada ley establece que “[e]l autor de la iniciativa deberá ser invitado a participar en el debate del dictamen ante la Comisión que corresponda”.

Por su parte, el artículo 46 establece que cuando se propongan dos o más iniciativas en un mismo sentido o relativas a un mismo ordenamiento, el Presidente de la Mesa Directiva podrá ordenar que se acumulen en un sólo expediente y se dictaminen conjuntamente.

El artículo 48 establece que las Comisiones deben emitir el dictamen que proponga aprobar la iniciativa, en sus términos o con modificaciones, o bien rechazarla, pero no podrá dispensarse en ningún caso su dictamen. Se precisa que: “[e]n las modificaciones se podrán suprimir fragmentos de la iniciativa, hacer variaciones de forma o de fondo y adicionar o complementar el texto original con elementos distintos a los que formen parte de la iniciativa”<sup>15</sup>.

El artículo 52 de la ley establece que “[e]laborado y suscrito el dictamen correspondiente, el Presidente de la Comisión emisora lo remitirá a cada uno de sus integrantes y a la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos en medio electrónico, para su incorporación en la edición que corresponda de la Gaceta Legislativa.”

Los artículos 53 y 54 regulan el debate de los dictámenes en el Pleno del Congreso. Establecen que el Presidente de la Legislatura abrirá el asunto a discusión, con la verificación de que el dictamen a discutirse ya fue hecho del conocimiento de los integrantes de la Legislatura, mediante el informe que para tal efecto rinda el Director de Asuntos Legislativos y Jurídicos y que anunciada la discusión, se formará una lista de los diputados que pidan la palabra en contra o a favor, la cual se leerá de manera íntegra por un Secretario, antes de comenzar el debate. En caso de que las participaciones sean a favor de un dictamen, el registro de oradores será de hasta por tres diputados, privilegiando siempre la intervención de los integrantes de los distintos grupos y fracciones legislativas, salvo acuerdo previo emitido para tal efecto por la Junta de Concertación Política.

Ahora bien, toda vez que la accionante combate vicios del procedimiento legislativo que, en su opinión, se constataron en la etapa de discusión del dictamen en la Comisión legislativa, conviene precisar el contenido de los artículos 150, 151 y 152 de la ley, al regular el trabajo de las comisiones<sup>16</sup>.

Así, los referidos numerales prevén que las sesiones de las Comisiones sólo serán válidas y se podrán tomar acuerdos en ellas, cuando el Presidente declare su apertura y asista la mayoría de sus integrantes, las cuales sesionarán en los recintos oficiales del Poder Legislativo o fuera de éstos, por acuerdo de la propia Comisión.

Para la celebración de estas sesiones se requiere de la convocatoria respectiva, la cual debe ser expedida por su Presidente y remitida a sus integrantes por escrito o a través de medios electrónicos, al menos con dos días de anticipación a la fecha en que haya de celebrarse la sesión y con aviso a la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos y a la Dirección de Servicios Administrativos, para que brinden el apoyo necesario en el ámbito de sus facultades y obligaciones.

---

a. Se trate de resoluciones relativas a la suspensión y desaparición de algún ayuntamiento, a la revocación de mandato, a la suspensión o inhabilitación de sus integrantes;

b. Se trate de la declaración de procedencia o de juicio político;

c. Se trate de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y las disposiciones reglamentarias de ésta;

d. Las reformas aprobadas por el Constituyente Permanente;

VII. Si la Legislatura al resolver sobre un proyecto observado, presentara un proyecto alternativo, a éste se le dará tratamiento de proyecto enviado para su publicación por primera vez;

VIII. Si el titular del Poder Ejecutivo no devuelve con observaciones el proyecto aprobado, deberá publicarlo en un lapso de treinta días naturales siguientes a su recepción. En caso de no hacerlo, la Legislatura del Estado lo publicará;

IX. Si la ley, decreto o acuerdo no señala el día en el que deba comenzar a observarse, será obligatoria desde el día siguiente al de su publicación. La Ley Orgánica del Poder Legislativo y las disposiciones reglamentarias de ésta, para su vigencia y validez, no requerirán de la promulgación ni la publicación por parte del Poder Ejecutivo.

<sup>15</sup> Artículo 48. (Obligatoriedad de emitir dictamen) Las Comisiones deberán emitir el dictamen que proponga aprobar la iniciativa, en sus términos o con modificaciones, o bien, rechazarla, pero no podrá dispensarse en ningún caso su dictamen.

Las Comisiones deberán emitir el dictamen a más tardar treinta días naturales anteriores al término del ejercicio constitucional de la Legislatura.

En las modificaciones se podrán suprimir fragmentos de la iniciativa, hacer variaciones de forma o de fondo y adicionar o complementar el texto original con elementos distintos a los que formen parte de la iniciativa.

<sup>16</sup> Artículo 150. (Quórum y validez de las sesiones de Comisiones) Las sesiones de las Comisiones sólo serán válidas y se podrán tomar acuerdos en ellas, cuando el Presidente declare su apertura y asista la mayoría de sus integrantes.

Artículo 151. (Sede de sesión y votaciones en las sesiones de Comisiones) Las Comisiones sesionarán en los recintos oficiales del Poder Legislativo o fuera de éstos, por acuerdo de la propia Comisión.

El Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate en la votación de los asuntos que resuelvan.

Artículo 152. (Tiempo de la convocatoria) La convocatoria a sesiones de las Comisiones, será expedida por su Presidente y remitida a sus integrantes por escrito o a través de medios electrónicos, al menos con dos días de anticipación a la fecha en que haya de celebrarse la sesión y con aviso a la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos y a la Dirección de Servicios Administrativos, para que brinden el apoyo necesario en el ámbito de sus facultades y obligaciones.

Pues bien, esta Suprema Corte considera que las anteriores previsiones se cumplieron en el caso concreto; igualmente, se niega la existencia de una irregularidad relevante que haya trastocado la calidad deliberativa de la democracia representativa.

Ello, pues de las constancias que obran en autos se aprecia lo siguiente. El veintitrés de septiembre de dos mil catorce, el Diputado Alejandro Cano Alcalá presentó ante el Poder Legislativo local iniciativa para la emisión de una nueva Ley de Derechos Humanos de Querétaro con el propósito de armonizar el ordenamiento jurídico local con la reforma constitucional local de septiembre de dos mil trece, por la cual se cambió de denominación a la extinta Comisión de Derechos Humanos del Estado de Querétaro por la de Defensoría de Derechos Humanos, para dotarle autonomía de gestión y presupuestaria, así como actualizar sus competencias al actual contenido del artículo 1° de la Constitución Federal.

Posteriormente, el Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, por escrito de veintiséis de septiembre siguiente, presentó ante el poder legislativo local su iniciativa de ley correspondiente.

Con base en lo anterior, mediante oficio fechado el tres de octubre de dos mil catorce, el Presidente de la Mesa Directiva de la legislatura local, haciéndose del conocimiento de las mismas, turnó a la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública la primera de las iniciativas presentada; de igual manera, mediante oficio fechado el quince de octubre de dos mil catorce, se turnó a la misma comisión la iniciativa presentada en segundo término.

Por oficio de tres de febrero de dos mil quince, el Presidente de la Mesa Directiva de la Legislatura local acordó favorablemente la petición de acumulación de ambas iniciativas “a efecto de que sean dictaminadas de forma conjunta”.

Como se observa, esta primera etapa de trámite inicial se ajusta a las normas que la reglamentan, ya que tanto los diputados en lo individual como el Presidente Defensoría de Derechos Humanos están facultados para presentar iniciativas de ley, de conformidad con los artículos 18, fracción II de la Constitución local y 16, fracción XV de la abrogada Ley de Derechos Humanos, respectivamente.

Igualmente, ambas iniciativas fueron admitidas a trámite por el Presidente de la Mesa Directiva de la legislatura, asignadas a la comisión legislativa correspondiente, y acumuladas para su dictaminación, en términos de los artículos 19 de la Constitución local y 46 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local.

Por otra parte, previo a la discusión del dictamen, se observa que por oficio de nueve de febrero de dos mil quince, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información dirigió invitación al Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro —la cual se recibió en la oficialía de parte de ésta ese mismo día— para asistir a la sesión de la referida comisión “programada para el día 10 de febrero de 2015, a las 11:30 horas en la ‘Sala de Comisiones Ezequiel Montes’, del edificio ubicado en la calle 5 de mayo, esquina Luis Pasteur, en el Centro Histórico, en el que se votará el dictamen de la ‘Iniciativa de Ley de Derechos Humanos de Querétaro’ y la ‘Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Derechos Humanos de Querétaro’, ésta última de su autoría [...] Lo anterior, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto con el artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro”.<sup>17</sup>

Al día siguiente, el día diez de febrero de dos mil quince, se celebró la sesión de la referida Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública y del acta correspondiente se obtiene que habiéndose pasado lista se constató la existencia de quorum legal para la sesión —solo se registró la ausencia justificada de un diputado integrante de la misma—; posteriormente, se procedió a la lectura del orden del día, en la cual se incluía el “[a]nálisis, discusión y en su caso aprobación del proyecto de Dictamen de la ‘Iniciativa de Ley de Derechos Humanos de Querétaro’ y la ‘Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de los Derechos Humanos de Querétaro’”.<sup>18</sup>

Previo al desahogo de ese punto, se “da cuenta de la presencia del Doctor Miguel Nava Alvarado, titular de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, quien asiste en su carácter de autor de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de los Derechos Humanos”.

Inmediatamente, después se hace constar lo siguiente: “el Diputado Presidente comunica que toda vez que el dictamen en cuestión fue hecho del conocimiento previo de los integrantes de la presente Comisión Ordinaria, instruye al Diputado Secretario someta a consideración y discusión el proyecto de dictamen de mérito, acorde a lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley Orgánica multireferida, solicitando a los integrantes de la Comisión que nos ocupa, así como al titular de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, autor de una de las iniciativas acumuladas, que en caso de que deseen hacer uso de la voz, para debatir el dictamen que nos ocupa, se registren en dicha Secretaría”. En seguida se hace constar que sólo se registró como único orador el Diputado Alejandro Cano Alcalá.

<sup>17</sup> Foja 94 del cuaderno de pruebas de expediente en que se actúa.

<sup>18</sup> Foja 95 del expediente de pruebas presentadas por el Congreso local.

Y así “[n]o habiendo más oradores inscritos para debate del dictamen se procede a someter a votación nominal el mismo, quedando aprobado con cuatro votos a favor, cero votos en contra y cero abstenciones. Por lo que, en virtud del resultado de la votación, se declara aprobado, en sentido de aprobación, el dictamen de referencia, instruyéndose a la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos continúe con el trámite conducente”. Finalmente, luego de desahogarse la votación, se inscribió como orador el Presidente de la Defensoría “quien agradece la invitación que le fue extendida por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública de esta Legislatura, asimismo señala que el año pasado presentó una iniciativa con la finalidad de armonizar la Ley en cita, haciéndose sabedor de la existencia de otra iniciativa en la materia, por lo que solicita una copia a fin de hacer algún tipo de comentario.”

Como se observa, en esta etapa, las iniciativas acumuladas se analizaron y discutieron en una misma sesión para la emisión de un mismo dictamen. Previo a dicha comisión, según el acta correspondiente, existió la convocatoria correspondiente y se repartió con oportunidad el dictamen a discutirse, sin que ninguna de las fuerzas políticas representadas en dicha comisión se hubiera opuesto al establecimiento a lo así asentado en el acta.

Por otra parte, como refiere la Defensoría de Derechos Humanos, ésta fue autor de una iniciativa, por lo que, en términos del artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local, tiene el derecho a ser invitado a participar en el debate del dictamen ante la Comisión que corresponda.

Sin embargo, este Pleno observa que efectivamente la Comisión invitó al titular de la Defensoría local a participar en el debate del dictamen, pues además de que se le giró formal invitación por escrito un día antes, se constata su presencia en la sesión correspondiente, así como las actuaciones del Presidente de dicha Comisión para otorgarle el uso de la voz.

Ahora bien, en este punto este Pleno observa innecesario resolver una duda interpretativa formulada por las autoridades emisora y promulgadora de la ley impugnada, a saber, la determinación de si la facultad de invitación al autor de la iniciativa es de ejercicio potestativo u obligatorio, duda que sugieren resolver en el sentido de calificarla como potestativa, toda vez que el artículo 19, fracción III de la Constitución local establece que se “podrá” invitar a participar en los debates al autor de la iniciativa. Lo innecesario de resolver esta duda se sustenta en que en el caso se observa que la Comisión legislativa ejerció dicha facultad de invitación, por lo que sería hipotético para esta Corte explorar las consecuencias jurídicas producidas por su no ejercicio, ya que escapan a la litis del presente asunto.

Por el contrario, la pregunta que subsiste en el presente caso es determinar las condiciones materiales que debe reunir la invitación para que ésta se pueda considerar válida, pues la accionante afirma que no basta que la invitación se extienda formalmente, sí ésta no cumple con ciertos requisitos, como podría ser que sea de manera previa con suficiente oportunidad, de buena fe y con todos los elementos de traslado que hagan posible la emisión de una opinión informada.

Sin embargo, este Pleno estima que en este medio de control constitucional no es posible asignar un alcance mayor al referido requisito de “invitación” cuando se dirige a un órgano ajeno al propio poder legislativo porque todo lo que tiene permitido este Pleno al resolver una acción de constitucionalidad —un medio de control constitucional abstracto— es verificar si se constataron vulneraciones a las reglas procesales que hayan trascendido a la calidad democrática de la decisión del Congreso, siempre a la luz del modelo de democracia deliberativa que otorga un especial peso a la participación de los representantes populares minoritarios, así como a la funcionalidad de las reglas de construcción de las mayorías en condiciones de equidad.

Así, en el presente caso, la accionante sugiere que este Pleno declare la invalidez de toda una ley por no haberse aprobado a través de un procedimiento legislativo iniciado con una sesión de la comisión respectiva, en la cual un órgano constitucional autónomo —cuya función no es la de representar fuerza alguna de la población— no contó con los elementos de traslado necesarios para emitir una opinión informada en condiciones ideales sobre el respectivo dictamen correspondiente, a pesar de haber sido invitado al debate.

Sin embargo, este Pleno observa que aunque la participación informada de dicho órgano en el debate legislativo tiene el potencial de mejorar la calidad de la discusión en términos amplios, lo que esta Suprema Corte tutela en los medios de control constitucional es solamente los atributos mínimos de la democracia representativa en un procedimiento legislativo, por lo que no cabe asignar en esta sede mayor consecuencia jurídica al hecho de que el Presidente de la Defensoría local no haya contado con los elementos de traslado previamente para participar en el debate de la Comisión correspondiente, pues debe insistirse, justamente su función constitucional no es la de representación democrática, por lo que debe entenderse vedado en esta sede realizar mayor estudio sobre el punto —el cual corresponde a un ámbito de estricta legalidad—.

También debe declararse infundado el argumento de que fue irregular la sesión de la Comisión en las que se discutió el dictamen legislativo, al no haber contado previamente los diputados con el texto del dictamen correspondiente y sólo haber sabido de las iniciativas correspondientes de forma verbal, ya que como se observa, en el acta de la sesión se hace constar expresamente que el dictamen correspondiente fue del conocimiento previo de los integrantes de dicha Comisión, lo cual debe tenerse robustecido por el hecho de que ninguno de los integrantes se opuso a su discusión, ni utilizó la voz para quejarse de la falta de información, o en su defecto, a oponerse a todo su contenido.

El dictamen fue aprobado por unanimidad de votos y este hecho se presenta como una evidencia determinante que no actualiza una trascendencia a los atributos democráticos del procedimiento, al no haberse dejado inaudita a fuerza minoritaria alguna que contara con representación democrática.

Esta conclusión no se encuentra desvirtuada por la existencia del oficio DALJ/3121/5/LVII de dieciocho de marzo de dos mil quince, por el cual el Presidente de la Mesa Directiva responde al Presidente de la Defensoría de Derechos Humanos que las iniciativas no son discutidas por los integrantes de las comisiones, las cuales en todo caso se discuten verbalmente en las sesiones correspondientes, “[p]ues lo que se somete a consideración, discusión y, en su momento, a votación son los dictámenes”, ya que esta prueba no demuestra que los integrantes de la Comisión no hayan tenido conocimiento previo del dictamen correspondiente —en el cual se analiza y se formula una propuesta en relación a las iniciativas legislativa. Por el contrario, debe insistirse, en el acta de sesión de la comisión se hace constar que el referido dictamen fue circulado con anterioridad a los miembros de la comisión, lo cual se hace constar en un documento público con valor probatorio pleno<sup>19</sup>.

Igualmente, debe declararse infundado el argumento de la accionante en el sentido de que la falta de conocimiento y estudio de las iniciativas se constata con la existencia del dictamen legislativo, en el cual no se contiene un estudio detallado de las mismas. En este argumento la accionante reconoce la facultad de la comisión legislativa de modificar una iniciativa, sin embargo, afirma que esto debe condicionarse a un ejercicio de motivación.

Este Pleno rechaza este argumento, pues debe considerarse que el dictamen es el instrumento normativo por el cual una comisión de diputados presenta al Pleno una propuesta de estudio de las iniciativas, en cuyas consideraciones la Comisión tiene amplias facultades para presentar sus argumentos para que sea el Pleno quien finalmente se pronuncie sobre la propuesta ahí formulada.

En este sentido, si en el caso se observa que en el dictamen legislativo se hace relación de las dos iniciativas que detonaron el inicio del procedimiento legislativo y en él se hace una relación sucinta de las razones tenidas en cuenta para formular una propuesta de ley, debe concluirse que ello es suficiente para tenerla por válida.

Por tanto, esta etapa del proceso que culminó con la emisión del dictamen legislativo por parte de una comisión, cuyos miembros tuvieron la oportunidad de hacerse escuchar y votar previo conocimiento del dictamen correspondiente, debe entenderse ajustado a los artículos 19, fracción II de la Constitución local, 48, 150, 151 y 152 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local.

Continuando con el procedimiento, se observa que con motivo de lo anterior, el diez de febrero de dos mil quince, la Comisión respectiva presentó ante la Oficialía de Partes de la legislatura el dictamen dirigido al Pleno del Congreso local, por la cual aprobó con modificaciones las dos iniciativas acumuladas.

El doce de marzo de dos mil quince, se publicó en la Gaceta Legislativa el dictamen correspondiente, para ser incluido en la sesión del Pleno del trece de marzo de dos mil quince.

Por otra parte, en autos obra copia certificada del acta de sesión ordinaria del Pleno del Congreso del trece de marzo de dos mil quince, en la que se hace constar lo siguiente por lo que respecta al análisis y aprobación del referido dictamen legislativo:

Para continuar con el desahogo del sexto punto del orden del día, relativo al “Dictamen de las Iniciativas de Ley de Derechos Humanos de Querétaro y Decreto por el que se expide la Ley de los Derechos Humanos de Querétaro”, y toda vez que su contenido es ya del conocimiento de los integrantes de esta Legislatura, por encontrarse publicado en la Gaceta Legislativa, se somete a discusión, en un solo acto, el Dictamen de referencia, sin que para tal efecto haya oradores inscritos. Acto seguido, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Ley Orgánica referida, se somete a votación nominal y en un solo acto, el dictamen de mérito, obteniéndose 22 votos a favor, por lo que en virtud del resultado y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 75, 79, fracción I y 126, fracciones V y XIII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro se declara aprobado el dictamen de mérito, turnándose a la Comisión de Redacción y Estilo para que en los términos del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, formule la minuta respectiva y, en su momento, expidase el Proyecto de Ley correspondiente; debiéndose remitir al titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”.

<sup>19</sup> Fojas 551 y 552 del expediente principal.

Seguido los trámites correspondientes, la Mesa Directiva de la legislatura remitió al Ejecutivo el proyecto de ley correspondiente, el cual fue recibido el diecinueve de marzo de dos mil quince.

Esta etapa de remisión del dictamen legislativo, su inclusión en el orden del día en una sesión del Pleno, su discusión y final aprobación por parte de éste, así como su remisión al ejecutivo local debe estimarse ajustado a los artículos 19, fracciones IV, V de la Constitución local, así como 52, 53 y 54 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo local.

Una vez agotada esta etapa, se constata que por escrito recibido el treinta y uno de marzo de dos mil quince, el Secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo remitió a la legislatura las observaciones realizadas por el titular del referido poder al proyecto de ley en cuestión. En seguimiento a lo anterior, por oficio de seis de abril de ese mismo año, el Presidente de la Mesa Directiva de la legislatura turnó a la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información de la legislatura el proyecto de ley, así como las referidas observaciones del Ejecutivo para su dictamen.

Esta etapa de observaciones del Ejecutivo, así como su admisión y trámite ante el Congreso se ajusta a lo previsto en los artículos 19, fracción V de la Constitución local, 84, 85 y 86 de la Ley Orgánica citada.

Posteriormente, se observa que por oficio recibido el diez de junio de dos mil quince, la Comisión rindió el dictamen respectivo, el cual se hace constar que fue aprobado en sesión de la referida Comisión el once de mayo de dos mil catorce, con la asistencia de los cinco diputados integrantes, quien unánimemente votaron a favor del mismo.

Del acta de la sesión de la Comisión mencionada destaca lo siguiente “[e]n el punto cuarto del orden del día referente al análisis, discusión y en su caso aprobación de las ‘Observaciones que realiza el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro a la ‘Ley de Derechos Humanos de Querétaro’, en virtud de que el mencionado documento se hizo llegar con anticipación a los Diputados presentes para que tuvieran conocimiento de su contenido, el Diputado Presidente abre a discusión el asunto y al no existir consideraciones, el Presidente solicita al Diputado Secretario someta a votación nominal el dictamen en comento, obteniéndose el voto favorable de los Diputados [...]; en virtud del resultado de la votación, el Diputado Presidente declara aprobado, en sentido de aprobación, el dictamen de referencia, instruyéndose a la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos continúe con el trámite conducente.”<sup>20</sup>

Ahora bien, este Pleno observa que efectivamente a esta sesión de la Comisión no fue invitado el Presidente de la Defensoría de Derechos Humanos local, sin embargo, ésta ausencia no actualiza una violación procedimental de las que trasciende a la calidad democrática de la ley por dos razones.

En primer lugar, los artículos 40 de la Constitución y 16, fracción XV de la abrogada Ley de Derechos Humanos no establece el requisito de que esta invitación deba hacerse en todas las sesiones respectivas, por lo que la decisión de extender la misma a todas aquellas sesiones posteriores a aquella en la cual se discutió originalmente la iniciativa de un determinado sujeto legitimado para ello, como lo es aquella en la que se abordan las observaciones enviadas por el ejecutivo, debe reservarse a la libertad de apreciación de las comisiones respectivas. En segundo lugar, debe precisarse que el objeto de la sesión era discutir el dictamen en el cual se propondría una propuesta respecto a las observaciones formuladas por el Ejecutivo local, por lo que sólo indirectamente podría afirmarse que el objetivo de dicha sesión era discutir la iniciativa de la Defensoría de Derechos Humanos local.

En lo demás debe reiterarse lo desarrollado respecto de los requisitos de validez de la discusión y facultades decisoras de la comisión legislativa, por lo que esta etapa debe reconocerse en su validez, al ajustarse a los artículos 19, fracción V de la Constitución local, 85 y 86 de la Ley Orgánica citada.

Finalmente, se observa que el doce de junio de dos mil quince, se publicó en la Gaceta Legislativa el dictamen correspondiente para ser incluido en la sesión del dieciséis de junio de dos mil quince. Posteriormente, obra en autos el acta de sesión ordinaria del Pleno del Congreso local del dieciséis de junio de dos mil quince en el cual se hace constar lo siguiente:<sup>21</sup>

Para continuar con el desahogo del quinto punto del orden del día relativo al “Dictamen del Proyecto Observado de la Ley de Derechos Humanos de Querétaro” y toda vez que su contenido es ya del conocimiento de los integrantes de esta Legislatura, por encontrarse publicado en la Gaceta Legislativa, se somete a discusión, en un solo acto sin que para tal efecto haya oradores inscritos. Acto seguido, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Ley Orgánica referida, se somete a votación nominal y en un solo acto, el dictamen de mérito, obteniéndose 23 votos a favor,

<sup>20</sup> Foja 777 del cuaderno de pruebas del expediente en que se actúa.

<sup>21</sup> Foja 800 del cuaderno de pruebas.

por lo que en virtud del resultado y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 75, 79, fracción I y 126, fracciones V y XIII de la Ley Orgánica del Poder legislativo del Estado de Querétaro, se declara aprobado el dictamen de mérito, turnándose a la Comisión de Redacción y Estilo para que en los términos del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, formule la minuta respectiva y, en su momento, expídase el proyecto de Ley correspondiente; debiéndose remitir al titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sobra de Arteaga".

Por oficio de nueve de julio de dos mil quince, la Mesa Directiva de la legislatura local envió al Gobernador del Estado un ejemplar de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro para su publicación, lo cual tuvo verificado el tres de septiembre de dos mil quince.

Esta última etapa se ajusta a los artículos 19, fracciones IV y V de la Constitución local, así como 85, 86, 87 y 88 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, pues se acredita que el dictamen legislativo fue incluido en el orden del día del Pleno de la legislatura con anticipación, mediante la previa circulación de una copia del mismo a sus integrantes, quienes pudieron acudir a la sesión correspondiente y expresar y discutir los méritos de la misma para finalmente aprobar su contenido, sin que se observe la existencia de oposición de alguna de las fuerzas políticas, todo lo cual desembocó en la remisión de la minuta respectiva al ejecutivo, quien finalmente publicó su contenido en el Periódico Oficial de la entidad.

En suma, al haberse cumplido con las reglas que articulan el procedimiento legislativo, este Pleno observa que en su trámite 1) se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, se respetaron los cauces que permitieron tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, cumpliendo las reglas de integración y quórum en el seno de la legislatura, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates; 2) también, se siguió un procedimiento deliberativo que culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas y, finalmente 3) tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones fueron públicas, por lo que se satisfizo el estándar establecido por esta Suprema Corte para tener por válido un procedimiento legislativo desde la perspectiva constitucional.

Habiendo desestimado la existencia de alguna violación procesal relevante, este Pleno procede a analizar la validez de los preceptos concretos que se tuvieron como impugnados.

#### **Facultad legislativa de remoción del Secretario Ejecutivo.**

Los tres accionantes argumentan de manera coincidente que el artículo 33 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro viola el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal porque al otorgar a la legislatura local la facultad de remoción del Secretario Ejecutivo de la Defensoría de Derechos Humanos vulnera la autonomía de dicho organismo, el cual se trata de un órgano constitucional autónomo, cuya naturaleza jurídica lo protege de interferencias de los otros poderes, como sería el control de designación y remoción de funcionarios que cumplen funciones operativas al interior de ese organismo.

La Procuraduría General de la República argumenta que la remoción del Secretario Ejecutivo debe entenderse como una facultad propia de la Defensoría que no puede ser usurpada por la legislatura, ya que dicho servidor público tiene funciones de carácter operativo y orgánico, provocando que dicho organismo quede en un estado de dependencia en relación con el poder legislativo. Esta misma línea de argumentación es desarrollada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su quinto concepto de invalidez.

El precepto impugnado establece lo siguiente:

**Artículo 33.** El Secretario Ejecutivo será designado por el Presidente de la Defensoría, quien para su selección deberá vigilar que cumpla con los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Ser de reconocida honradez, rectitud y no haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia ejecutoriada;
- III. Contar con título profesional afín a las funciones de la Secretaría Ejecutiva y con un mínimo de diez años en el ejercicio profesional, contados a partir de la expedición del título respectivo; y
- IV. Tener conocimiento general de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales del Estado, así como en materia de Derechos Humanos.

**Podrá ser removido bajo el mismo procedimiento establecido para la remoción del Presidente, por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la presente Ley.**

Para el caso de que uno o más de los candidatos a Secretario Ejecutivo que integren la terna propuesta formulada por el Presidente no cumpla con los requisitos señalados, la misma será desechada por acuerdo de la Mesa Directiva, solicitando, al Presidente de la Defensoría, proponga nueva terna en un plazo no mayor a 15 días, en la que se podrán incluir a los candidatos que sí hayan cumplido con los requisitos de Ley.

Como se observa en la transcripción, el penúltimo párrafo del artículo 33 de la ley establece que el Secretario Ejecutivo de la Defensoría de los Derechos Humanos local “[p]odrá ser removido bajo el mismo procedimiento establecido para la remoción del Presidente, por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la presente Ley”.

En apartados previos, este Pleno sobreescribió sobre la primera parte del artículo 33 de la ley, puesto que mediante reforma legislativa se suprimió la porción que establecía que el Secretario Ejecutivo sería nombrado por la legislatura para asignar dicha facultad con exclusividad al Presidente de la Defensoría; sin embargo, hasta la fecha se mantiene en la norma intacta la porción relativa a la remoción.

Para comprender a cabalidad el alcance de la porción combatida debe traerse a colación el artículo 131 de la ley que regula el procedimiento de remoción del Presidente de la Defensoría, al aplicarse de manera equivalente a su Secretario Ejecutivo. Dicho precepto establece “[e]l Presidente de la Defensoría podrá ser removido de su cargo únicamente por causas (sic) graves, mediante determinación de la Legislatura, con la misma votación requerida para su nombramiento”.

Como se observa, la Legislatura retiene la facultad de remover al Presidente de la Defensoría mediante la misma votación requerida para su nombramiento, cuando se acredite algunas de las causas graves de responsabilidad previstas en la ley. Por tanto, el artículo 33, penúltimo párrafo, establece que la remoción del Secretario Ejecutivo puede ser decidida por la legislatura cuando lo determine por la misma votación requerida para el nombramiento del Presidente, no obstante que sea la Defensoría quien tenga la facultad de nombramiento sin intervención de la legislatura, igualmente cuando se acredite alguna de las causas legales respectivas.

Pues bien, este Pleno concluye que la porción normativa impugnada es inconstitucional.

El artículo 102, apartado B de la Constitución Federal establece lo siguiente:

**Artículo 102. [...]**

**B.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

[...]

Por lo que respecta a las porciones aplicables a los estados, la norma constitucional establece que las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

En el precepto constitucional se configura la competencia constitucional de los referidos organismos, al consagrar la facultad de éstas de formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. En ella se prevé que todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, las legislaturas de las entidades federativas, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. No obstante también establece que estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

Ahora bien, el principal parámetro de control en el presente caso lo constituye la porción del precepto constitucional que establece “[l]as Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos”.

Si bien el concepto de “autonomía” entendido como objeto de tutela de las constituciones locales respecto de estos organismos debe ser explorado progresivamente por los jueces constitucionales, lo relevante es que, como mínimo, dicha autonomía debe incluir aquellos rubros que análogamente se prevé para la Comisión Nacional de Derechos Humanos, esto es, autonomía de *gestión y presupuestaria, personalidad y patrimonio propios*.

Este Pleno observa que el penúltimo párrafo del artículo 33 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro es inconstitucional por vulnerar la referida porción del artículo 102, apartado B de la Constitución Federal, pues, como se procede a demostrar, interfiere injustificadamente en *la autonomía de gestión* de la Defensoría de Derechos Humanos local, al impedir a su Presidente remover libremente a su Secretario Ejecutivo, o bien, impedir su remoción cuando su continuidad lo considere conveniente para la conducción de ese organismo, ya que, a pesar de corresponder al Presidente su nombramiento se le veda toda decisión en su remoción al quedar asignada a la legislatura de dicha entidad.

Cabe precisar que no es la primera vez que este Pleno concluye la invalidez de una norma que asigna a una legislatura la facultad de nombramiento y remoción de aquellos funcionarios cuando se considera que se otorgan injustificadamente a uno de los poderes para interferir en el otro.

Así, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/2013 en sesión de veintitrés de octubre de dos mil once, este Pleno sometió a evaluación constitucional diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, una de las cuales establecía la facultad del Senado de intervenir en el nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad. En aquella ocasión, se concluyó la invalidez del referido precepto, por violación al principio de división de poderes, por actualizar una intromisión en la órbita de competencias del poder ejecutivo federal<sup>22</sup>.

En aquella ocasión se destacó que ha sido una constante en la jurisprudencia de esta Corte la premisa que sin disposición expresa constitucional, no puede admitirse la injerencia de otro Poder en el nombramiento de los miembros de la administración pública centralizada. De lo contrario —se argumentó— se ocasionaría una ruptura en la estructura básica de división de poderes y una intromisión desproporcional en la relación jerárquica y subordinada que debe existir entre los funcionarios propios del Poder Ejecutivo.

Por tanto, se concluyó que las normas que permitan a un poder incidir en el nombramiento de los funcionarios de otro poder deben considerarse inválidos a menos que se justifique que cumpla una función estrictamente necesaria o indispensable para un propósito constitucional. De lo contrario, este Pleno determinó que consentir tal injerencia daría pie a una intromisión en el ámbito de competencias del Poder Ejecutivo, dado que el referido comisionado es un órgano auxiliar que, como se destacó, ejerce facultades que le son propias al Secretario de Gobernación.

En efecto, este Pleno ha emitido diversos criterios en el mismo sentido de declarar la invalidez de normas que asignan al poder legislativo la facultad de nombramiento de funcionarios integrantes de órganos que recaen en la órbita de facultades de otro poder, destacando los siguientes.

De la resolución de la acción de inconstitucionalidad 33/2006 de sesión de diez de mayo de dos mil siete derivó la tesis de jurisprudencia 115/2007 de rubro: “COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. LA OBJECCIÓN POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA O, EN SU CASO, POR LA COMISIÓN PERMANENTE

---

<sup>22</sup> Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Sánchez Cordero de García Villegas. Los señores Ministros Pérez Dayán y Presidente Silva Meza votaron en contra. La Ministra y los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

DEL CONGRESO DE LA UNIÓN A LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS COMISIONADOS DE AQUÉLLA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 26, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49, 89, FRACCIÓN II Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”<sup>23</sup>

De la resolución de la acción de inconstitucionalidad 26/2006 del siete de junio de dos mil siete derivó la tesis de jurisprudencia 62/2007, de rubro: “COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. LA OBJECCIÓN POR EL SENADO A LOS NOMBRAMIENTOS DE SUS COMISIONADOS, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 90.-C, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49 Y 89, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”<sup>24</sup>.

De la resolución de la acción de inconstitucionalidad 32/2006 en la sesión de siete de mayo de dos mil siete, derivó la tesis de jurisprudencia 92/2007 con el siguiente rubro: “FACULTAD DE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA DETERMINADOS CARGOS, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SU ALCANCE”<sup>25</sup>.

Finalmente, de la resolución de la controversia constitucional 99/2004 en sesión de nueve de enero de dos mil seis, derivó la tesis de jurisprudencia 51/2006 de rubro: “FISCALÍA CONTRA DELITOS ELECTORALES DEL ESTADO DE NAYARIT. LOS ARTÍCULOS 112 Y 112 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DE ESA ENTIDAD, QUE ESTABLECEN LA FACULTAD DE DICHO PODER PARA DESIGNAR AL TITULAR DE LA CITADA FISCALÍA, SON VIOLATORIOS DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”<sup>26</sup>

Así, este Pleno, por analogía, extiende la aplicabilidad de los anteriores criterios para aquellos casos, como el presente, en los que el poder legislativo se asigna la facultad de remoción de aquellos funcionarios que pertenecen a la órbita de competencias de órganos constitucionales autónomos por las siguientes razones.

<sup>23</sup> Visible en la página 957 del Tomo XXVI (diciembre de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el siguiente texto: “Si se atiende a que en ninguno de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se otorga facultades al Senado o a la Comisión Permanente para participar en el nombramiento de los titulares de las entidades de la Administración Pública Federal centralizada, dentro de las que se incluye a los organismos desconcentrados, como lo es la Comisión Federal de Competencia, y al hecho de que si bien la Norma Fundamental otorga al Congreso de la Unión la facultad para expedir las leyes necesarias para hacer efectivas las demás facultades que a éste y a los otros poderes públicos se confieren, específicamente para regular los negocios del orden administrativo, ello no autoriza a investir al Senado de la República o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de facultades que en su favor no consagra el texto constitucional y que no resultan imprescindibles para el ejercicio de la atribución que en materia de nombramientos se concede al Presidente de la República, respecto de servidores públicos de la administración pública centralizada y sus correspondientes órganos desconcentrados, se concluye que el artículo 26, primer párrafo, de la Ley Federal de Competencia Económica, que establece que la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente podrá objetar los nombramientos de los comisionados de la Comisión Federal de Competencia que realice el titular del Ejecutivo Federal, viola los artículos 49, 89, fracción II y 90 de la Constitución Federal, en tanto que vulnera el principio de división de poderes y hace nugatoria la facultad del Presidente de la República de nombrar libremente y sin injerencia de algún otro poder a los servidores públicos que integran la referida administración, de la cual es titular y superior jerárquico.”

<sup>24</sup> Visible en la página 965 del Tomo XXVI (diciembre de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro, con el siguiente contenido: “Si se atiende a que en ninguno de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se otorgan facultades al Senado o a la Comisión Permanente para participar en el nombramiento de los titulares de las entidades de la Administración Pública Federal centralizada, dentro de las que se incluye a los organismos desconcentrados, como lo es la Comisión Federal de Telecomunicaciones, y al hecho de que la Norma Fundamental otorga al Congreso de la Unión la facultad para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las demás facultades que a éste y a los otros poderes públicos se confieren, en específico para regular los negocios del orden administrativo, sin autorizar al Senado de la República o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión facultades que en su favor no consagra el texto constitucional y que no resultan imprescindibles para el ejercicio de la atribución que en materia de nombramientos se concede al Presidente de la República, respecto de funcionarios de la administración pública centralizada y sus correspondientes órganos desconcentrados, se concluye que el artículo 90.-C, último párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que establece que la Cámara de Senadores podrá objetar los nombramientos o la renovación de los comisionados de la Comisión Federal de Telecomunicaciones que realice el Titular del Ejecutivo Federal, objeción que resulta vinculante al disponerse que los comisionados asumirán su cargo una vez que no sea objetado su nombramiento, viola los artículos 49 y 89, fracción II, de la Constitución Federal, en tanto que vulnera el principio de división de poderes y hace nugatoria la facultad del Presidente de la República de nombrar libremente y sin injerencia de algún otro Poder a los funcionarios que integran la referida administración.”

<sup>25</sup> Visible en la página 989 del Tomo XXVI

<sup>26</sup> Visible en la página 1440 del Tomo XXIII (mayo de 2006) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el siguiente contenido: “De acuerdo con las disposiciones legales vigentes en el Estado de Nayarit, la Fiscalía Electoral contra Delitos Electorales forma parte de la estructura orgánica y jerárquica de la Procuraduría de Justicia del Estado, institución que, a su vez, forma parte de la administración pública centralizada dependiente del Ejecutivo. Por su parte, los artículos 69, fracción XII, de la Constitución Estatal y 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establecen: “Son facultades y obligaciones del Gobernador: Nombrar y remover libremente a los titulares de las dependencias señaladas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y a los demás servidores públicos cuyo nombramiento no esté encomendado a otras autoridades.” y “Corresponde al Gobernador del Estado nombrar y remover libremente a los titulares de las dependencias y de las entidades; ...”. Ahora bien, la encomienda a otras autoridades de nombrar y remover a dichos titulares debe consignarla la propia Constitución y conforme al principio de división de poderes establecido en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que, el Poder Legislativo Estatal no puede, ni a título de colaboración, arrogarse la facultad de designar a funcionarios que se encuentren dentro de la estructura orgánica de otro. Por lo tanto, es evidente que corresponde al Gobernador designar al titular de la Fiscalía de referencia y que los artículos 112 y 112 Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la Entidad, en cuanto otorgan al Congreso Local la facultad de hacer dicha designación, son violatorios del mencionado artículo 116 constitucional.”

En primer lugar, la remoción de un servidor público no puede deslindarse funcionalmente de la facultad de nombramiento del mismo, pues ambos se informan por el mismo principio de jerarquía, integrándolos en una unidad normativa, por lo que a aquella facultad debe aplicarse razonablemente los criterios aplicados a ésta, a menos que se demuestre la existencia de una diferencia relevante que amerite una distinción.

En segundo lugar, es criterio reiterado de este Pleno que los órganos constitucionales autónomos son órganos primarios como los tres poderes, los cuales tienen un ámbito competencial propio que pueden oponer a dichos poderes, teniendo paridad con ellos, por lo que al igual que los tres departamentos clásicos del poder público —ejecutivo, legislativo y judicial— los órganos constitucionales autónomos se encuentran protegidos por el principio de división de poderes.<sup>27</sup>

En tercer lugar, se considera plenamente justificado aplicar los precedentes reseñados al presente caso, toda vez que se constata que el Secretario Ejecutivo se limita a desempeñar funciones operativas esenciales para la autonomía de gestión de la Defensoría de Derechos Humanos.

En efecto, el artículo 34 de la Ley de Derechos Humanos de Querétaro establece las facultades del Secretario Ejecutivo, previendo un listado que contiene las siguientes: coordinar el trabajo desempeñado por la Secretaría Ejecutiva, como órgano dedicado a la promoción, difusión, educación, investigación y divulgación de los Derechos Humanos, mediante la organización de foros, campañas y eventos, que fomenten conocimiento y sensibilización en la materia; preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Defensoría haya de presentar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustenten; fomentar y mantener vínculos interinstitucionales, así como promover y coordinar la celebración de convenios de colaboración, con el propósito de difundir el respeto a los Derechos Humanos y prevenir violaciones a los mismos; realizar estudios e investigaciones en materia de Derechos Humanos; colaborar con el Presidente, en la elaboración de los informes a presentar; enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Defensoría; tener bajo su responsabilidad, la edición de las publicaciones institucionales de la Defensoría; y las demás que le sean conferidas por el Consejo y las disposiciones legales aplicables.<sup>28</sup>

Como se observa, dichas facultades del Secretario Ejecutivo consisten en funciones que ordinariamente corresponden a la gestión de las facultades propias de la Defensoría como órgano constitucional autónomo.

Finalmente, cabe mencionar que este Pleno no llega a identificar una razonabilidad mínima en la determinación legislativa de reservar al Congreso local la facultad de remoción cuando inicialmente se ha otorgado la facultad de nombramiento al Presidente de dicho órgano y, por el contrario se observa que dicho esquema genera incertidumbre, ya que aunque el servidor público respectivo tendrá incentivos para ejecutar las políticas y lineamientos emitidos por el Presidente del órgano, al deber a éste su nombramiento, no puede obviarse la existencia permanente de incentivos en su desempeño para evitar perder la confianza de la legislatura, pues de lo contrario ésta puede determinar su remoción, lo cual contradice el principio de jerarquía y unidad que se busca con cualquier diseño de nombramientos de órganos gestores de las facultades de un órgano primario del Estado.

Así, cabe mencionar como un precedente conexo lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 131/2007 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017 en sesión del veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, en la cual se declaró la invalidez de los preceptos de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, que permitían al consejero presidente del instituto electoral local remover al secretario ejecutivo, no obstante que su nombramiento correspondiera a las dos terceras partes de los integrantes del consejo, determinación de invalidez que se hizo descansar en la consideración de que ello producía un sistema incoherente que generaba incertidumbre, ya que con la facultad de remoción uno solo de los consejeros —el presidente— podía contradecir la voluntad de las dos terceras partes del consejo, precedente que análogamente resulta aplicable únicamente por lo que respecta al vicio de inconstitucionalidad asociado a la incertidumbre jurídica que genera un sistema de nombramiento similar.

<sup>27</sup> Ver la tesis de jurisprudencia 20/2007 de este Pleno, visible en la página 1647 del Tomo XXV (mayo de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS." También ver la tesis de jurisprudencia 12/2008, visible en la página 1871 del Tomo XXVII (febrero de 2008) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS." Finalmente, ver la tesis de jurisprudencia 13/2008, visible en la página 1870 del Tomo XXVII (febrero de 2008) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES ESTATALES. PUEDEN ESTABLECERSE EN LOS RÉGIMENES LOCALES".

<sup>28</sup> Artículo 34. El Secretario Ejecutivo tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Coordinar el trabajo desempeñado por la Secretaría Ejecutiva, como órgano dedicado a la promoción, difusión, educación, investigación y divulgación de los Derechos Humanos, mediante la organización de foros, campañas y eventos, que fomenten conocimiento y sensibilización en la materia;
- II. Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Defensoría haya de presentar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustenten;
- III. Fomentar y mantener vínculos interinstitucionales, así como promover y coordinar la celebración de convenios de colaboración, con el propósito de difundir el respeto a los Derechos Humanos y prevenir violaciones a los mismos;
- IV. Realizar estudios e investigaciones en materia de Derechos Humanos;
- V. Colaborar con el Presidente, en la elaboración de los informes a presentar;
- VI. Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Defensoría;
- VII. Tener bajo su responsabilidad, la edición de las publicaciones institucionales de la Defensoría; y
- VIII. Las demás que le sean conferidas por el Consejo y las disposiciones legales aplicables.

En consecuencia, debe declararse la invalidez del penúltimo párrafo del artículo 33 de la Ley de la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro.

**Mecanismo de comparecencia de servidores públicos que no aceptan las recomendaciones de la Defensoría.**

La Defensoría de Derechos Humanos combate en su sexto concepto de invalidez el artículo 106 de la Ley de Derechos Humanos de Querétaro. El precepto combatido establece lo siguiente:

**Artículo 106.** La no aceptación de una recomendación será notificada por la Defensoría a la Legislatura, para que ésta cite a comparecer a la autoridad responsable ante la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado, en sesión de comisión, a fin de que rinda un informe puntual y explique sobre las razones de su negativa.

De no resultar satisfactorias las razones y el informe expuestos por el servidor público, la citada Comisión deberá denunciarlo así al Pleno de la Legislatura, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, a efecto de que se finquen las responsabilidades políticas y administrativas a que hubiere lugar.

Como se observa en la transcripción, la norma impugnada establece que la no aceptación de una recomendación de la Defensoría debe ser notificada por ésta a la legislatura para que cite a comparecer a la autoridad responsable ante la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo, en sesión de comisión, a fin de que rinda un informe puntual y explique sobre las razones de su negativa.

En el precepto se prevé que de no resultar satisfactorias las razones y el informe expuestos por el servidor público, la citada Comisión deberá denunciarlo así al Pleno de la Legislatura, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, a efecto de que se finquen las responsabilidades políticas y administrativas a que hubiere lugar.

Por su parte, la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro alega que este mecanismo es inconstitucional, pues el servidor público comparecerá ante una comisión legislativa que no representa a la Asamblea en Pleno y tampoco refleja la participación de todas las fuerzas políticas que integran la legislatura, con lo cual se debilita el control político consagrado en el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal.

El argumento es fundado y suficiente para declarar la invalidez de la norma combatida.

Para sustentar esta decisión, es relevante traer a colación como parámetro de control constitucional el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal, en la parte conducente que establece:

**Artículo 102. [...]**

**B.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

En efecto, el segundo párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal establece que los organismos de los derechos humanos en los estados formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas y correlativamente prevé la obligación de todo servidor público de responder las recomendaciones que se les dirijan.

El precepto constitucional reglamenta con detalle las consecuencias jurídicas que deben producirse cuando una recomendación no sea aceptada o cumplida, previendo dos en específico: 1) la obligación del servidor público de fundar y motivar y hacer pública su negativa y 2) la activación de la facultad de las legislaturas de las entidades para llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

La pregunta que esta Suprema Corte debe responder es ¿una norma legal vulnera la consecuencia identificada con el inciso 2) al prever que, en lugar de que sea la legislatura en Pleno quien desahogue la comparecencia del servidor público que se niega a aceptar una recomendación de un organismo de protección de derechos humanos, sea la comisión legislativa especializada en el tema?

La respuesta de este Tribunal Pleno es positiva. Ello, pues dicha conclusión es una consecuencia lógica de la doctrina construida por esta Suprema Corte sobre el alcance de las facultades de configuración legislativa de los estados respecto del contenido del artículo 102, apartado B de la Constitución Federal.

En efecto, resulta relevante traer a colación la acción de inconstitucionalidad 30/2013 resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia el veintinueve de junio de dos mil diecisiete.

La referida acción de inconstitucionalidad fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra diversas disposiciones de la Constitución del Estado de Sinaloa, en cuanto establecían que el organismo local de protección de derechos humanos de ese estado no tenía competencia para conocer de los actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorias de derechos humanos provenientes del poder judicial de dicha entidad.

El Tribunal Pleno determinó que la norma impugnada resultaba inconstitucional al determinar la exclusión de tales actos provenientes del poder judicial local. Para concluir lo anterior, en la ejecutoria en cuestión, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó los alcances de los artículos 1° y 102, apartado B de la Constitución Federal<sup>29</sup>.

En el primero de los preceptos constitucionales —precisó el Tribunal Pleno— se prevé un mandato de orden universal consistente en que en nuestro país, todas las personas gozarán: i) de los derechos humanos reconocidos en el propio ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y ii) de las garantías que se establezcan para su protección. De esta manera, conforme al propio texto constitucional, tanto el ejercicio de esos derechos fundamentales y de dichas garantías, no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establezca.

Este Pleno precisó que el segundo de los preceptos fundamentales referidos, instituye precisamente una de las garantías a que se refiere el artículo 1°, consistente en un mecanismo de carácter no jurisdiccional de protección a los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, conformado por organismos protectores de carácter autónomo en los ámbitos federal y en el de las entidades federativas. Dicho mecanismo se sustenta en un esquema de facultades y prohibiciones expresas —en este último caso, por autoridad y por materia— derivadas de la propia Constitución para que el ejercicio de las primeras por parte de los organismos creados para ello sea uniforme, de manera tal que ya sea en el ámbito federal o local, puedan conocer de presuntas violaciones de derechos humanos por parte de cualquier autoridad o servidor público, pero que también tengan las mismas restricciones.

De esta manera, continúa la ejecutoria, el texto constitucional ordena al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de las Entidades Federativas, para que en el ámbito de sus respectivas competencias —a través de una ley federal y en sus correspondientes Constituciones—, establezcan organismos dotados de autonomía para la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. El propio texto fundamental dota de atribuciones expresas a dichos organismos —tanto federales como estatales— para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen esos derechos. También de manera expresa, la Norma Suprema exceptúa del conocimiento de la garantía protectora de los derechos humanos, a los actos de cualquier naturaleza provenientes del Poder Judicial de la Federación, así como a los actos de naturaleza electoral y jurisdiccional.

A continuación, este Pleno procedió a repasar las diversas reformas realizadas sobre el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal, y de éstas concluyó que la intención del Poder Reformador ha sido excluir del ámbito de competencias de las comisiones de derechos humanos todos los actos del Poder Judicial de la Federación, pero no así los actos administrativos provenientes de los poderes judiciales locales.

En palabras del Pleno en aquél precedente, el texto constitucional ha ido delineando el ámbito de tutela de la garantía no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de tal manera que en la actualidad los organismos especializados de los ámbitos federal y estatales puedan conocer mediante quejas y por regla general, de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violenten derechos humanos. De igual manera, la propia Norma Fundamental al establecer las excepciones a esta regla general ha sido consistente en excluir expresamente de ese ámbito de tutela únicamente a los actos de cualquier naturaleza del Poder Judicial de la Federación, así como a los asuntos de naturaleza electoral y a los asuntos del ámbito jurisdiccional en cualquier ámbito de gobierno, excepciones que no incluyen a los actos administrativos de los Poderes Judiciales locales.

<sup>29</sup> Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y Presidente Aguilar Morales. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular.

Es criterio del Pleno de la Suprema Corte, pues, que solo los tres supuestos de excepción anteriores son los únicos que el Constituyente Permanente estimó necesario excluir del ámbito de tutela no jurisdiccional, por lo que los estados no pueden agregar nuevos supuestos de excepción a través de sus leyes.

En este tenor, cuando las autoridades legislativas federal y locales, en cumplimiento del mandato contenido en el párrafo primero del apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal, lleven a cabo el diseño normativo de los organismos protectores de derechos humanos en su correspondiente ámbito competencial, **les está vedado ampliar o reducir el ámbito de tutela de la garantía no jurisdiccional de protección de los derechos humanos**; así como ampliar o reducir los supuestos que se excluyan de su conocimiento, pues ello corresponde de manera exclusiva al Constituyente Permanente quien fue el que estableció y delineó los alcances de esa tutela no jurisdiccional.

Efectivamente, si de manera expresa el párrafo primero del artículo 1° de la Constitución Federal, prevé la posibilidad de establecer diferentes garantías para la protección de los derechos humanos que reconoce el orden jurídico mexicano y que éstas, solamente podrán restringirse o suspenderse en los casos y bajo las condiciones que el propio ordenamiento supremo establezca, es indudable que una modificación al ámbito de tutela y a las exclusiones del mecanismo no jurisdiccional de protección de derechos humanos previsto en el artículo 102, Apartado B constitucional, corresponde realizarlo de manera exclusiva al Constituyente Permanente y no a las entidades federativas.

Con base en lo anterior, este Pleno reitera su criterio de que las entidades federativas tienen vedado configurar el esquema de facultades y prohibiciones diseñados en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal que articulan a los organismos protectores de derechos humanos, criterio que aplicado al caso concreto debe llevar a expulsar del ordenamiento el artículo 106 de la ley combatida.

Ello, pues la legislatura local ha determinado modificar la reglamentación constitucional y reconfigurar una de las consecuencias previstas para el caso en que una autoridad o un servidor público decida no aceptar una recomendación o no acatarla, ya que en lugar de permitir la eficacia directa de la Constitución, la cual prevé la activación de la facultad de la legislatura para mandar comparecer a dicho servidor público, a solicitud del organismo local, determina que sea una comisión legislativa la que trámite dicha comparecencia a juicio propio, previendo que la participación del Pleno del Congreso se active únicamente a petición de la Comisión para los únicos efectos de imponer responsabilidades políticas o administrativas según corresponda.

En opinión de esta Suprema Corte esta determinación legislativa implica una efectiva “reducción del ámbito de tutela de la garantía no jurisdiccional de protección de los derechos humanos”, en contravención de los artículos constitucionales 1° y 102, apartado B.

Al respecto debe estimarse fundado el argumento de la accionante, en el sentido de que las Comisiones legislativa no necesariamente agrupan todas las fuerzas políticas con representatividad democrática y, como lo disponen diversos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Querétaro, las comisiones sólo son órganos auxiliares de la función legislativa,<sup>30</sup> la cual recae invariablemente en el Pleno del Congreso, lo cual se robustece porque las referidas comisiones carecen de personalidad jurídica.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Artículo 142 bis. (Del procedimiento para la ratificación y remoción de funcionarios) La Junta de Coordinación Política determinará el procedimiento para la ratificación y remoción de funcionarios electos por la Legislatura del Estado, emitiendo para tal efecto dictamen debidamente fundado y motivado, sujetándose en los siguientes lineamientos:

- I. Notificación al funcionario que corresponda, del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- II. Establecer un periodo de ofrecimiento y desahogo de pruebas, así como dar a conocer las pruebas de la contraparte;
- III. Establecer un período de alegatos; y
- IV. Emitir el dictamen correspondiente.

Artículo 143. (Integración) Para el estudio y despacho de los asuntos de la Legislatura, se nombrarán Comisiones ordinarias y especiales, en su caso, integradas por un Presidente, un Secretario y hasta tres integrantes que la Legislatura acuerde, de modo que la suma del total de sus integrantes resulte en número impar.

[...]

Artículo 144. (Competencia) Las Comisiones tendrán la competencia por materia que se derive de su denominación y la que la Legislatura les asigne mediante acuerdo; además, les corresponde:

- I. Examinar, instruir y poner en estado de resolución los asuntos que les sean turnados para su estudio y emitir los dictámenes, propuestas, recomendaciones e informes que resulten de sus actuaciones;
- II. Coordinar, con el apoyo de las Direcciones de Asuntos Legislativos y Jurídicos y de Investigación y Estadística Legislativa, la formulación de proyectos de dictamen y los trabajos de investigación, respectivamente, otorgándoles todas las facilidades para cumplir con esa responsabilidad;
- III. Realizar en los términos de la presente Ley, invitaciones a particulares, requisiciones de información oficial, solicitudes de comparecencia de servidores públicos, inspecciones, encuestas, foros y consultas, y demás actuaciones necesarias para la investigación, estudio y desahogo de los asuntos que les sean encomendados;

En caso de negativa para comparecer por parte de los servidores públicos, ésta se comunicará al Pleno de la Legislatura para que acuerde lo conducente;

En consecuencia, se declara la invalidez del artículo 106 de la Ley de Derechos Humanos de Querétaro, en cuya ausencia debe entenderse que tiene eficacia directa el segundo párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal, por lo que el organismo de protección puede solicitar a la legislatura la comparecencia del servidor público que decida no aceptar o no cumplir una recomendación.

Adicionalmente, este Tribunal Pleno considera que la norma impugnada es inconstitucional, pues como se observa de la transcripción inserta al inicio de este apartado, el artículo 102 de la Constitución establece que la comparecencia de aquéllos funcionarios que no aceptan o no cumplen una recomendación tiene que realizarse a solicitud de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de los organismos equivalentes en los estados; sin embargo, con la norma impugnada se establece que dicha comparecencia se debe realizar a petición de la comisión dictaminadora del congreso estatal. Así, el precepto local elimina la participación del organismo local de protección de derechos humanos para solicitar al Congreso la comparecencia del funcionario, lo que también actualiza una vulneración constitucional, ya que reduce un mecanismo indisponible para las legislaturas.

Ello, ya que mientras la Constitución dispone que los organismos locales de protección de derechos humanos sean titulares de una prerrogativa para solicitar a los congresos locales la comparecencia de un servidor público, la ley impugnada remueve dicha prerrogativa y se la asigna a una comisión interna de la legislatura local, lo cual limita las facultades del referido organismo.

#### **Procedimiento y causas de remoción del Presidente de la Defensoría de Derechos Humanos.**

Finalmente, en este apartado se analizará la validez de los artículos 122 a 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, los cuales se combaten como un circuito normativo dirigido a regular el procedimiento de remoción del Presidente de la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro, así como las causales respectivas, cuyo contenido es el siguiente:

### **Título Sexto**

#### **De la remoción del Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro**

#### **Capítulo I**

#### **Del procedimiento para la remoción**

**Artículo 122.** El Presidente de la Defensoría podrá ser removido de su cargo únicamente por culpas (sic) graves, mediante determinación de la Legislatura, con la misma votación requerida para su nombramiento.

**Artículo 123.** La propuesta de remoción del Presidente de la Defensoría, podrá ser formulada a petición de uno o varios ciudadanos, la petición a los legisladores no será vinculante.

La propuesta de remoción deberá acompañarse de las constancias que sustenten dicha petición.

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

**Artículo 124.** Una vez recibida la propuesta de remoción prevista en el presente Capítulo, la Mesa Directiva, por sí, o a través del órgano legislativo que ésta determine, notificará de ello al Presidente de la Defensoría, corriéndole traslado de las constancias con copia de ésta y de las constancias en

---

IV. Establecer, en su caso, planes y programas de trabajo, y los plazos e instrumentos para su evaluación;

V. Analizar, en las materias de su competencia, los informes que se rindan ante la Legislatura, pudiendo, en su caso, externar las observaciones que se estimen pertinentes;

VI. Emitir declaraciones y pronunciamientos no constitutivos de derechos u obligaciones legales;

VII. Proponer a la Junta de Coordinación Política, representantes de la Legislatura ante organismos públicos o privados que lo soliciten;

VIII. Acudir en forma colegiada o a través de un diputado que las represente, a congresos, foros, seminarios y demás eventos que enriquezcan la experiencia y capacidad de acción del trabajo legislativo en las materias de su competencia, en el territorio del Estado o fuera de éste;

IX. Delegar, por conducto de su Presidente, al Director de Asuntos Legislativos y Jurídicos, la representación legal de las Comisiones, exclusivamente para la atención de asuntos contenciosos en que se deban hacer valer los intereses institucionales del propio órgano legislativo; la misma delegación podrá realizarse a favor de prestadores externos de servicios profesionales que cuenten con título profesional (sic) Licenciado en Derecho, pero en tal caso será necesario el acuerdo mayoritario de sus integrantes y la anuencia previa de la Mesa Directiva; y

X. Ejercer los recursos que se les asignen.

<sup>31</sup> Artículo 160. (Convenios) Las Comisiones carecen de personalidad jurídica para contratar u obligarse por sí mismas o a nombre de la Legislatura; pero con el acuerdo de sus integrantes, podrán celebrar convenios de colaboración, sin contenido patrimonial, a fin de elevar la calidad de su desempeño legislativo.

Los convenios que celebren las Comisiones en los términos del párrafo que antecede, se comunicarán al Pleno de la Legislatura.

que aquella se sustenta, para que en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir de la notificación concorra a sesión, para que en ejercicio de su garantía de audiencia, exponga lo que a su derecho convenga, respecto a la propuesta en comento, previa convocatoria que para ello se formule con al menos veinticuatro horas de anticipación a la misma.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Capítulo II

### De las causas para la remoción

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

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

- I. El incumplimiento reiterado y sistemático de las obligaciones que la presente Ley le impone;
- II. (DEROGADA, P.O. 22 DE JULIO DE 2016)
- III. El desacato de una orden judicial;
- IV. Ser condenado como responsable por la comisión de un delito doloso, mediante sentencia definitiva;
- V. Revelar o divulgar información contenida en expedientes o constancias relativos a las investigaciones que con motivo de las quejas realice la Defensoría, mientras conserven el estatus de protección legal como información reservada o confidencial;
- VI. Pronunciarse de forma anticipada sobre el sentido de las recomendaciones, mientras no sean aprobadas y dadas a conocer públicamente por la Defensoría, conforme a los procedimientos que esta Ley mandata;

VII. (DEROGADA, P.O. 22 DE JULIO DE 2016)

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

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

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

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

Como se observa en la transcripción, las normas combatidas pertenecen al Título Sexto de la ley denominado "De la remoción del Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro", el cual se compone, a su vez, de dos capítulos, el primero con el título "Del procedimiento para la remoción", mientras que el segundo se identifica como "De las causas para la remoción."

En el primer capítulo, cuyos artículos van del 122 al 130, regulan el procedimiento de remoción del Presidente del organismo local de protección de derechos humanos, el cual corre a cargo de la legislatura y puede determinar la misma siempre y cuando lo acuerde con la misma votación requerida para su nombramiento ante la actualización de algunas de las causales previstas en el artículo 131 de la misma ley.

El proceso de remoción se articula de la siguiente manera.

La petición de remoción la puede iniciar cualquier ciudadano, sin ser vinculante para los legisladores, la cual debe acompañarse de todas las constancias pertinentes, con la posibilidad de que la Mesa Directiva pueda requerir su presentación en caso de omisión, con apercibimiento de desechamiento en caso de no desahogarse.

Una vez recibida la propuesta de remoción, la Mesa Directiva, por sí, o a través del órgano legislativo que ésta determine, notificará de ello al Presidente de la Defensoría, corriéndole traslado de las constancias con copia de ésta y de las constancias en que aquella se sustenta, para que en un plazo no mayor a diez días hábiles concurra a sesión, para que en ejercicio de su garantía de audiencia, exponga lo que a su derecho convenga, respecto a la propuesta en cuestión, previa convocatoria.

Una vez agotada la audiencia, se establecerá un plazo de diez días hábiles, común para las partes, a fin de que presenten pruebas; plazo que correrá a partir del día siguiente al desahogo de la audiencia en cita.

Concluido el plazo anterior, se contará con un período de diez días hábiles para el desahogo de pruebas, el que correrá a partir del día hábil siguiente al que concluya el señalado para presentar pruebas (siendo admisibles las documentales públicas y privadas; testimoniales; grabaciones de audio o video; informes, periciales y todas aquellas que no se encuentren prohibidas por la Ley o la moral).

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

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

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

Por su parte el artículo 131 de la ley prevé las causas graves en que puede incurrir el Presidente de la Defensoría para ser removido, las cuales son:

- el incumplimiento reiterado y sistemático de las obligaciones que la presente Ley le impone;
- el desacato de una orden judicial; ser condenado como responsable por la comisión de un delito doloso, mediante sentencia definitiva;
- revelar o divulgar información contenida en expedientes o constancias relativos a las investigaciones que con motivo de las quejas realice la Defensoría, mientras conserven el estatus de protección legal como información reservada o confidencial;

- pronunciarse de forma anticipada sobre el sentido de las recomendaciones, mientras no sean aprobadas y dadas a conocer públicamente por la Defensoría, conforme a los procedimientos que esta Ley mandata;
- ostentar su cargo para obtener beneficios indebidos de cualquier naturaleza;
- emplear los recursos públicos afectos al despacho de la institución, con fines privados, ajenos al ámbito competencial de la Defensoría o para procurar ventajas indebidas de carácter electoral;
- incurrir en conductas que demeriten o afecten el prestigio, la credibilidad y la confianza pública en la Defensoría y
- hacer uso de recursos materiales y humanos designados a la Defensoría, con fines personales o distintos a los señalados en la presente Ley.

La Defensoría de Derechos Humanos local combate lo anterior en su segundo concepto de invalidez, aduciendo la inconstitucionalidad de la totalidad del Título Sexto de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, en primer lugar, con el argumento de que la legislatura local carece de competencia para emitir disposiciones que tengan por objeto establecer las causas graves para la remoción del Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos.

En su opinión, esta regulación corresponde a la Federación —establecer el catálogo de faltas administrativas graves— porque atiende a un principio de congruencia que pretende evitar que cada legislatura local establezca un catálogo distinto e indiscriminado de infracciones graves, como las referidas en el artículo 131 de la ley combatida; por tanto, el referido título sexto de la ley debe declararse contrario al artículo 73, fracción XXIX-V de la Constitución Federal, debiendo expulsarse del ordenamiento jurídico los artículos 122 a 131 de la referida ley.

Además precisa que debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 131, fracciones IV y VII, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, relativo a las causas graves, por las cuales puede ser removido el Presidente de la Defensoría, pues las infracciones carecen de congruencia y proporcionalidad, con lo que se vulnera la autonomía de la Defensoría.

Así, afirma que es inconstitucional la fracción IV, pues es incongruente que la norma impugnada contemple la posibilidad de remover al Presidente de la Defensoría cuando este haya sido condenado por la comisión de un delito, pues para que exista la condena referida, es condición necesaria que el servidor público primero sea separado de su encargo a través de la declaratoria de procedencia correspondiente; también es inconstitucional la fracción IX, al vulnerar los artículos 13, 14, 16 y 22 de la Constitución Federal.

Aunque la Comisión Nacional de Derechos Humanos también combate los citados preceptos normativos, sus argumentos no se dirigen a combatir en sus méritos el contenido de los mismos, ya que su invalidez se hace depender del hecho de que el mismo procedimiento de remoción, así como las causales de remoción eran aplicables al Secretario Ejecutivo y al Visitador General, por lo que sus argumentos carecen de materia una vez que se ha declarado la invalidez del artículo 106 de la Ley. No obstante, al proceder la suplencia de la queja en términos amplios en la acción de inconstitucionalidad debe evaluarse la validez de las mismas una vez que fueron impugnadas.

En el proyecto original se contenía la propuesta de calificar como infundados los argumentos de los accionistas y reconocer la validez de los preceptos combatidos. Sin embargo, en la sesión correspondiente, seis de los integrantes de este Tribunal Pleno se pronunciaron en contra de la propuesta y por la invalidez de las normas impugnadas.<sup>32</sup>

Por tanto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Ley Fundamental, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desestima la presente acción en relación con las normas impugnadas en este apartado.

### VIII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

El artículo 73, en relación con el 45, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, establecen lo siguiente:

---

<sup>32</sup> Los seis votos por la invalidez corresponden a los Ministros González Alcántara Carranca, González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora y Presidente Zaldívar Lelo de la Larrea, así como la Ministra Piña Hernández.

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

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

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

Igualmente, debe tomarse en cuenta lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV de la misma ley, que establece (énfasis propio):

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;**

Las declaratorias de invalidez a las que se llegó en la presente sentencia tienen efectos generales y los puntos resolutivos serán notificados al Congreso del Estado de Querétaro, así como al Poder Ejecutivo de esa entidad. La vigencia de los efectos generales surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso local. En ese sentido, se declara la inconstitucionalidad de los siguientes párrafos, fracciones, artículos o porciones normativas de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro:

- a) Respecto del artículo 33 debe entenderse suprimido el penúltimo párrafo para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 33.** El Secretario Ejecutivo será designado por el Presidente de la Defensoría, quien para su selección deberá vigilar que cumpla con los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Ser de reconocida honradez, rectitud y no haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia ejecutoriada;

III. Contar con título profesional afín a las funciones de la Secretaría Ejecutiva y con un mínimo de diez años en el ejercicio profesional, contados a partir de la expedición del título respectivo; y

IV. Tener conocimiento general de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales del Estado, así como en materia de Derechos Humanos.

Para el caso de que uno o más de los candidatos a Secretario Ejecutivo que integren la terna propuesta formulada por el Presidente no cumpla con los requisitos señalados, la misma será desechada por acuerdo de la Mesa Directiva, solicitando, al Presidente de la Defensoría, proponga nueva terna en un plazo no mayor a 15 días, en la que se podrán incluir a los candidatos que sí hayan cumplido con los requisitos de Ley.

- b) Debe declararse la invalidez de la totalidad del artículo 106 de la ley, el cual establece lo siguiente:

**Artículo 106.** La no aceptación de una recomendación será notificada por la Defensoría a la Legislatura, para que ésta cite a comparecer a la autoridad responsable ante la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado, en sesión de comisión, a fin de que rinda un informe puntual y explique sobre las razones de su negativa.

De no resultar satisfactorias las razones y el informe expuestos por el servidor público, la citada Comisión deberá denunciarlo así al Pleno de la Legislatura, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, a efecto de que se finquen las responsabilidades políticas y administrativas a que hubiere lugar.

En suma, por lo expuesto y fundado,

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 101/2015 y sus acumuladas 102/2015 y 105/2015.

**SEGUNDO.** Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 122 al 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

**TERCERO.** Se sobresee en el presente juicio respecto de los artículos 5, 17, fracción II, 28, fracción X, 30, párrafo tercero, 33, párrafos primero y tercero, 35, 37, 48, 91, fracción I, 95, 116, 117, 121, y 131, fracciones II y VII de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

**CUARTO.** Se reconoce la validez del proceso legislativo del que derivó la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de septiembre de dos mil quince en los términos del apartado VII de la presente ejecutoria.

**QUINTO.** Se declara la invalidez de los artículos 33, párrafo segundo, y 106 de la Ley de Derechos Humanos de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el tres de septiembre de dos mil quince.

**SEXTO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas y a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a la legitimación, consistente en reconocer la legitimación de la Procuraduría General de la República.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a la legitimación, consistente en reconocer la legitimación de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Los señores Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte cuarta, relativa al procedimiento y causas de remoción del Presidente de la Defensoría de Derechos Humanos, en el sentido de declarar la invalidez de los artículos del 122 al 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron a favor del reconocimiento de validez.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos del 122 al 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de las consideraciones y por el sobreseimiento adicional de los artículos 33, párrafo segundo, y 131, en sus fracciones diversas a las II y VII, Pardo Rebolledo por diversas razones y por el sobreseimiento adicional de los artículos 33, párrafo segundo, y 131, en sus fracciones diversas a las II y VII, Piña Hernández por el sobreseimiento adicional del artículo 33, párrafo segundo, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y

Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, en cuanto a sobreseer respecto de los artículos 5, 17, fracción II, 28, fracción X, 30, párrafo tercero, 33, párrafos primero y tercero, 35, 37, 48, 91, fracción I, 95, 116, 117, 121 y 131, fracciones II y VII, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, relativa a la validez del procedimiento legislativo respectivo.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, relativa a la facultad legislativa de remoción del Secretario Ejecutivo, consistente en declarar la invalidez del artículo 33, párrafo segundo, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, relativa al mecanismo de comparecencia de servidores públicos que no aceptan las recomendaciones de la Defensoría, consistente en declarar la invalidez del artículo 106 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, en la inteligencia de que se aplicará directamente el artículo 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Querétaro.

**En relación con el punto resolutivo sexto:**

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

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

El Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- El Ministro Ponente, **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuarenta y siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 101/2015 y sus acumuladas 102/2015 y 105/2015 promovida por la Procuraduría General de la República, Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y Comisión Nacional de Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del doce de marzo de dos mil diecinueve y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a dos de diciembre de dos mil veinte.- 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 cuarenta y ocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 101/2015 y sus acumuladas 102/2015 y 105/2015, promovida por la Procuraduría General de la República, Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y Comisión Nacional de Derechos Humanos, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del doce de marzo de dos mil diecinueve. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a ocho de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 101/2015 Y SUS ACUMULADAS 102/2015 Y 105/2015, PROMOVIDAS POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO Y COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, RESPECTIVAMENTE.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **doce de marzo de dos mil diecinueve**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó: **Desestimar** la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 122 al 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro; **sobreseer** respecto de los artículos 5, 17, fracción II, 28, fracción X, 30, párrafo tercero, 33, párrafos primero y tercero, 35, 37, 48, 91, fracción I, 95, 116, 117, 121, y 131, fracciones II y VII de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro; **reconocer la validez** del proceso legislativo del que derivó la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de septiembre de dos mil quince; y **declarar la invalidez** de los artículos 33, párrafo segundo, y 106 de la citada Ley de Derechos Humanos.

En lo que a este voto interesa, en el **apartado VI**, relativo a las **“causas de improcedencia y sobreseimiento”**, los integrantes del Tribunal Pleno en principio sobreseieron respecto de los artículos 5, 17, fracción II, 28, fracción X, 30, tercer párrafo, **33 —excepto el penúltimo párrafo—**, 35, 37, 48, 91, fracción I, 95, **así como las fracciones II y VII del artículo 131** de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal. Citando al efecto la jurisprudencia P./J. 8/2004, de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA”**<sup>1</sup>.

Se precisó que en el caso se impugnaron los artículos 5, 17, fracción II, 28, fracción X, 30, tercer párrafo, **33 —excepto el penúltimo párrafo—**, 35, 37, 48, 91, fracción I, 95, 116, 117, **y las fracciones II y VII del artículo 131** de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el tres de septiembre de dos mil quince, preceptos que **habían perdido su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo publicado el veintidós de julio de dos mil dieciséis**.

Al efecto, se indicó que el Tribunal Pleno ha determinado que debe sobreseerse en una acción de inconstitucionalidad respecto de aquellas normas que han cesado sus efectos si se actualiza cualquiera de dos escenarios: o bien lisamente el legislador deroga el contenido impugnado<sup>2</sup> o éste sufre un cambio material o sustantivo suficiente para calificarlo como un nuevo acto legislativo<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> “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 II 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”.

<sup>2</sup> Resulta aplicable por analogía la tesis de jurisprudencia 18/2013 de este Tribunal Pleno, visible en la página 45 del Libro XXII (julio de 2013), Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el siguiente texto: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS. Si con motivo de la expedición de un nuevo acto legislativo se modifica o deroga la norma impugnada en una controversia constitucional y la nueva no se combate mediante la ampliación de la demanda, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la cesación de efectos de la norma general y, por ende, procede sobreseer en el juicio”.

<sup>3</sup> Tesis de jurisprudencia 25/2016 de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte, visible en la página 65 del Libro 35 (octubre de 2016), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, con el siguiente texto: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una

Así, se concluyó que se actualizaba el **primer supuesto** —la derogación de todo el contenido normativo impugnado— respecto de los artículos 5, 91, fracción I, **así como únicamente las fracciones II y VII del artículo 131 de la Ley impugnada**, pues su contenido se ha suprimido con motivo de la reforma; y que la misma suerte debían correr los artículos 116 y 117 de la referida Ley. En relación con **el resto de las normas y porciones normativas impugnadas**, se dijo que fueron modificadas material o sustantivamente para calificarlas de genuinos nuevos actos legislativos, lo cual actualizaba el **segundo supuesto** de cesación de efectos.

En efecto, el artículo 17, fracción II, de la referida Ley, fue modificado para limitar las atribuciones de la Defensoría de Derechos Humanos local, pues ahora se ha excluido de su ámbito de competencias conocer de las violaciones en las que incurra, “algún otro agente social” “con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad estatal o municipal”, lo cual era combatido al considerarse excesivo de la competencia tasada e indisponible que se encuentra en el artículo 102, apartado B de la Constitución y, ahora, se dispone que la Defensoría sólo podrá conocer de las posibles violaciones a derechos humanos cometidas por servidores públicos estatales o municipales.

El artículo 28, fracción X de la citada Ley, fue modificado para eliminar del ámbito de facultades del Presidente de la Defensoría “aplicar el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad”, la cual fue expresamente combatida en esta acción de inconstitucionalidad.

El artículo 30, tercer párrafo, de la Ley impugnada, fue modificado para invertir la regla previa. Antes establecía que “[l]a información contenida en las actas del Consejo se considerará reservada, salvo el orden del día de cada sesión”, mientras que ahora establece que “[l]a información contenida en las actas del Consejo será **pública**, así como el orden del día de cada sesión”, lo que evidencia el cambio sustantivo en su contenido normativo.

Por su parte **el artículo 33 de la indicada Ley**, tiene dos contenidos impugnados, uno de los cuales se modificó sustancialmente, por lo que respecto de éste debe sobreseerse y sólo subsistir para su estudio aquel que se conserva sin cambio sustantivo. En efecto, antes el primer párrafo del artículo 33 establecía que el Secretario Ejecutivo debía ser “designado por mayoría calificada de los integrantes de la Legislatura, a propuesta del Presidente de la Defensoría”, mientras que ahora establece que dicho funcionario “será designado por el Presidente de la Defensoría”, sin embargo, el penúltimo párrafo se conservó intacto y continúa estableciendo que “[p]odrá ser removido bajo el mismo procedimiento establecido para la remoción del Presidente, por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la presente”, lo cual es expresamente impugnado en esta acción; por tanto, sólo debe subsistir como materia de estudio el referido penúltimo párrafo de este precepto constitucional y sobreseer en el resto.

El artículo 35 de la aludida Ley, contenía dos regulaciones impugnadas que fueron modificadas sustantivamente. Antes, la norma establecía que el Visitador General sería designado por la legislatura en los mismos términos establecidos para el Secretario Ejecutivo y que podía ser removido bajo el procedimiento establecido para la remoción del Presidente por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la Ley, mientras que ahora se establece que este servidor público será designado por el Presidente de la Defensoría, sin sujetarse al mismo procedimiento de remoción previamente establecido.

Asimismo, el Tribunal Pleno estimó que debía incluirse en la presente determinación de sobreseimiento al artículo 37 de la ley impugnada, ya que si bien éste no sufrió modificación alguna, su contenido se combatía como parte integrante de un circuito normativo ligado al artículo 35, vinculado con las condiciones de nombramiento y remoción del Visitador General, por lo que al haberse modificado éstas, había que sobreseerse respecto de ambos preceptos.

---

*modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema”.*

Que el artículo 48 de la Ley en cita, también cambió al invertir las reglas relativas a la reserva del nombre del quejoso y de los testigos, pues antes se determinaba que dicha reserva se debía solicitar expresamente por los interesados, debiendo la Defensoría acordar conforme a las circunstancias particulares de la queja, mientras que ahora se establece que dicha reserva se establecerá desde un inicio, a menos que los interesados manifiesten lo contrario.

Finalmente, el artículo 121 de la Ley combatida, también se modificó materialmente, ya que antes establecía que cuando se hubiera solicitado la confidencialidad de la identidad no se debía incluir los datos personales del quejoso en los informes anuales o especiales, mientras que ahora se prescribe que en los informes anuales o especiales se deben incluir los datos personales del quejoso.

En este sentido, el Tribunal Pleno procedió a analizar el fondo del asunto, el cual se limitó a la evaluación de la validez constitucional de los artículos **33**, penúltimo párrafo, 106, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130 y **131** (con exclusión de las fracciones II y VII), **sobreseyendo respecto del resto de los preceptos impugnados de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, en los términos ya precisados.**

Expuesto lo anterior, debo precisar que, **si bien comparto el sobreseimiento decretado, lo cierto es que ello es por diversas razones a las señaladas en la sentencia;** asimismo, **no comparto la determinación respecto de los artículos 33 y 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro,** pues considero que debe sobreseerse también respecto del citado artículo 33; y con relación al artículo 131, el sobreseimiento debió determinarse respecto del artículo en su totalidad y no solo en relación con las fracciones II y VII.

Lo antepuesto, ya que considero que basta con que se cumpla con el criterio **“formal”** de modificación a la norma para que esta pueda ser impugnada a través de los medios que señala la ley, pues desde mi óptica, es suficiente que se modifique la norma en alguna de sus partes, aún y cuando se reproduzca un texto anterior con alguna o algunas variantes, **al tratarse de un acto legislativo nuevo,** ya que el legislador externa su voluntad de reiterar lo estipulado en la norma anterior, por lo que ante ese nuevo acto surge la posibilidad de impugnar el texto legal mediante una nueva acción de inconstitucionalidad, pues como se indicó, se trata de un nuevo acto legislativo.

En efecto, como lo he sostenido en diversos precedentes, por certeza jurídica debe considerarse que para que se actualice la causa de improcedencia derivada de la cesación de efectos de la norma impugnada, basta que la norma haya pasado por un procedimiento legislativo y que se haya publicado, para que se considere que estamos frente a un nuevo acto legislativo.

Lo anterior, como lo había sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis jurisprudenciales P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, de rubros: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA”<sup>4</sup>;** **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA”<sup>5</sup>,** respectivamente, así como la tesis 1a.

<sup>4</sup> **“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”.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Pleno; tomo XIX; marzo de 2004; Tesis: P./J. 8/2004, p. 958.

<sup>5</sup> **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.** La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al

XLVIII/2006, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA”**<sup>6</sup>.

La reforma o adición a una disposición general constituye un nuevo acto legislativo al observarse el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que dieron nacimiento a la norma anterior; por lo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, puede ser impugnado en un medio de control constitucional sin que sea obstáculo que se reproduzca **íntegramente** lo dispuesto en el artículo previo a la reforma, pues dicha reproducción hace evidente, incluso que la voluntad del legislador fue reiterar dicha disposición y darle nueva fuerza.

Una postura contraria limita el campo de actuación de este Alto Tribunal para proteger, de la manera más efectiva, la supremacía constitucional.

Por lo que la modificación de cualquier aspecto de un artículo (formal o material) actualiza un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, pues independientemente del contenido de la reforma o modificación, la actuación del órgano legislativo posibilita que este Alto Tribunal analice la regularidad del ordenamiento jurídico salvaguardando la supremacía de la Constitución, por lo que, en su contra -en todo caso- procede una nueva acción de inconstitucionalidad y, por ende, debe de sobreseerse respecto de la ya intentada en tanto se impugnó otro contexto normativo<sup>7</sup>.

Así, con el objetivo de otorgar mayor seguridad jurídica a los criterios en torno a la procedencia de estos medios de control, considero que para que se actualice un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación es suficiente que la norma sufra una modificación de cualquier tipo y se publique.

Por las razones expresadas es que **voté a favor** del sentido de la sentencia, aunque por diversas razones; y **en contra** de la procedencia que se establece respecto de los artículos 33 y 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, en atención a las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

El Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente y particular formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia de doce de marzo de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 101/2015 y sus acumuladas 102/2015 y 105/2015. Se certifica con la finalidad de que publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a ocho de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

---

*momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución”.*

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Pleno; tomo XXI; mayo de 2005; Tesis: P./J. 24/2005, p. 782.*

<sup>6</sup> **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA”.** *“La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Ahora bien, para estimar actualizada esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitadamente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva”.* Tesis 1a. XLVIII/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Marzo de 2006, Página 1412.

<sup>7</sup> *Época: Décima Época. Registro: 2003950. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXII, julio de 2013, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 18/2013 (10a.). Página: 45. “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS. Si con motivo de la expedición de un nuevo acto legislativo se modifica o deroga la norma impugnada en una controversia constitucional y la nueva no se combate mediante la ampliación de la demanda, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en la cesación de efectos de la norma general y, por ende, procede sobreseer en el juicio”.*