



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 44/2016

ACTOR: DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS
HUMANOS DE QUERÉTARO
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a veinticinco de abril de dos mil dieciséis, se da cuenta al **Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, instructor en el presente asunto, con lo siguiente:

Constancia:	Número de Registro
Expediente de la controversia constitucional al rubro indicada, promovida por Miguel Nava Alvarado, Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.	24611

Demanda de controversia constitucional y sus anexos, recibidos el quince de abril del año en curso, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, turnada conforme al auto de radicación de dieciocho siguiente. Conste.

Ciudad de México, a veinticinco de abril de dos mil dieciséis.

Visto el escrito de demanda y anexos del Presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, se acuerda lo siguiente.

El accionante promueve controversia constitucional contra la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que impugna los artículos 44 y 140 del Reglamento Interno del referido Órgano Constitucional Autónomo de Protección de los Derechos Humanos a nivel nacional, con motivo de su primer acto de aplicación, en los términos siguientes.

“IV. NORMA GENERAL Y ACTO SUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.

- Los artículos 44 y 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003, norma general que se impugna (sic) con motivo de su primer acto de aplicación.
- La recomendación General número 25 sobre agravios a personas defensoras de Derechos Humanos, del 8 de febrero de 2016, notificada en esta Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro el 28 de febrero de 2016, mediante oficio número 10639, suscrito por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, recomendación que se impugna como primer acto de aplicación de la norma general antes señalada (sic) y también por vicios propios de constitucionalidad. (Anexo 3).”

VIII. ANTECEDENTES DE LA NORMA Y DEL ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.

1. El artículo 102, Apartado B, de la Constitución Federal, dispone que el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán Organismos de Protección de Derechos Humanos, y que las constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de dichos Organismos.

2. En congruencia con lo anterior, el artículo 33, Apartado A, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, dispone la creación de un Organismo Público Autónomo denominado ‘*Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro*’, la cual contará con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía de gestión y presupuestaria.

3. De conformidad con los artículos 7 y 10 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, la Defensoría es un Organismo que cuenta con autonomía constitucional de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las atribuciones y obligaciones que le confieren esta Ley y los demás ordenamientos aplicables. En el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía, la Defensoría no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno.

4. El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003.

5. Los artículos 44 y 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos violan el principio de subordinación jerárquica ya que su contenido establece supuestos para emitir recomendaciones que no prevé la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

6. El 26 de febrero de 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante oficio número 10639, suscrito por su Presidente, notificó a esta Defensoría la inconstitucional e ilegal Recomendación General número 25 sobre agravios a personas defensoras de Derechos Humanos, emitida desde el 8 de febrero de 2016.

7. La norma general (sic) y la recomendación general impugnadas, transgreden la autonomía de gestión y las competencias que la Constitución Federal otorga a los organismos locales de Derechos Humanos, ya que el *Ombudsman* nacional asume funciones que corresponden a esta Defensoría en el ámbito estatal."

Con base en lo expresado en la demanda, se admite a trámite la presente controversia constitucional, por los siguientes razonamientos.

La fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre los poderes, entes u órganos de gobierno que se enlistan a continuación:

- a) La Federación y una entidad federativa;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d) Una entidad federativa y otra;
- (...)
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y (...)

l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

No obstante, ha sido criterio¹ de este Alto Tribunal que dicho catálogo es de carácter enunciativo y no limitativo, y que no debe interpretarse en sentido literal sino de forma sistemática y funcional, y en armonía con las normas que disponen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos, favoreciendo otras hipótesis de procedencia que aunque no estén previstas expresamente en su texto sean acordes con la finalidad del medio de control constitucional señalado que es precisamente salvaguardar las competencias de los entes, poderes y órganos cuya existencia prevé la Constitución Federal.

En relación con lo anterior, el artículo 102, apartado B², de la Constitución Federal, dispone que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias,

¹Conforme a lo dispuesto en la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVÉ LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVA", con los siguientes datos de identificación: tesis P./J.21/2007, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, correspondiente al mes de diciembre de dos mil siete, página mil ciento una, con número de registro 170808.

²Artículo 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. (...)

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, y las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

En congruencia con lo anterior, el artículo 33, apartado A³, de la Constitución Política del Estado de Querétaro, dispone que la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, es un organismo público, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, mediante el que el Estado garantizará el respeto a los derechos humanos; promoverá su defensa y proveerá las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos.

Así, en el contexto referido es dable considerar que el promovente del presente medio de control constitucional es un organismo que tiene su origen en un mandato establecido en la propia Ley Fundamental, y por virtud del cual la Constitución del Estado de Querétaro previó su creación dotándolo de autonomía.

Cabe señalar que es justamente la propia Constitución Federal, la que mandata expresamente que las Constituciones locales garanticen la autonomía de este tipo de organismos encargados de la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Así entonces, retomando el criterio aludido del Tribunal Pleno, lo conducente es admitir a trámite el escrito inicial respecto del cual se provee, sin perjuicio de los motivos de improcedencia que se puedan advertir, en forma fehaciente, al momento de dictar sentencia, dado que en los conceptos de invalidez se plantea vulneración al ámbito competencial del órgano constitucional autónomo actor, y con apoyo en los artículos 14, 11,

³**Artículo 33.** El funcionamiento de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro y la Comisión Estatal de Información Gubernamental, se sujetará a lo siguiente:

Apartado A

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

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

⁴**Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. a falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

párrafos primero y segundo⁵, 26⁶, 31⁷, 32, párrafo primero⁸, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 305⁹ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1 de la citada ley, se tiene por presentado al promovente con la personalidad que ostenta¹⁰ designando los estrados de este Alto Tribunal para oír y recibir notificaciones; como delegados a las personas que menciona; además, por ofrecidas como pruebas las documentales que acompaña, las cuales se relacionarán en la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

En cuanto a la solicitud de copias de la opinión que rinda la Procuraduría General de la República, de los alegatos que en su oportunidad rindan las partes, así como del acta de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos que en su momento se celebre en la tramitación del presente medio de control de constitucionalidad, una vez que obren en autos las constancias respectivas, se acordará lo que en derecho proceda.

⁵Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerla, salvo prueba en contrario. En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior, sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. (...).

⁶Artículo 26. Admitida la demanda, el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.

Al contestar la demanda la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales.

⁷Artículo 31. Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

⁸Artículo 32. Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado. (...).

⁹Artículo 305. Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deben designar casa ubicada en la población en que tenga su sede el tribunal, para que se les hagan las notificaciones que deban ser personales. Igualmente deben señalar la casa en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan, o a las que les interese que se notifique, por la intervención que deban tener en el asunto. No es necesario señalar el domicilio de los funcionarios públicos. Estos siempre serán notificados en su residencia oficial.

¹⁰De conformidad con las documentales que al efecto exhibe y en términos del artículo 28, fracción I, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, que establece lo siguiente:

Artículo 28. El Presidente de la Defensoría tendrá las siguientes facultades:
I. Ejercer la representación legal de la Defensoría; (...).

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Por otra parte, con fundamento en el artículo 10, fracción II¹¹, de la invocada ley reglamentaria, se tiene como demandada en este procedimiento constitucional a la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, con reserva de los motivos de improcedencia que se puedan advertir al momento de dictar sentencia, respecto de la legitimación pasiva del referido órgano constitucional autónomo demandado.

Consecuentemente, emplácese a la autoridad demandada con copia simple de la demanda y sus anexos, para que presente su contestación **dentro del plazo de treinta días hábiles** contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación de este proveído.

En cuanto a la solicitud de la parte actora, en el sentido de que se llamen como terceros interesados a las Comisiones y Procuradurías Defensoras de los Derechos Humanos de las treinta y un entidades federativas, así como a los titulares del Poder Ejecutivo de dichas entidades, no ha lugar a proveer de conformidad tal solicitud, atento a lo previsto por el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos¹², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que la sentencia que llegue a dictarse y que, en su caso, declare la invalidez de las disposiciones generales y acto impugnados, tendría efectos únicamente respecto de las partes en la controversia, por lo que no es susceptible de perjudicar a los organismos constitucionales autónomos y a los poderes Ejecutivos de las restantes entidades federativas; por ende, no se actualiza el supuesto que prevé el artículo 10, fracción III¹³, de la ley reglamentaria de la materia.

¹¹Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: (...)

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; (...).

¹²Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

¹³Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: (...)

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y (...).



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En otro orden de ideas, a efecto de integrar debidamente este expediente, se requiere a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para que, al dar contestación al escrito inicial, envíe a este Alto Tribunal copia certificada de las documentales relacionadas con los antecedentes de las disposiciones generales impugnadas, así como de su primer acto de aplicación que el promovente hace consistir en la Recomendación General número 25, y se apercibe a dicho órgano constitucional autónomo demandado que de no cumplir con lo anterior, se le aplicará una multa.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 35¹⁴ de la mencionada ley reglamentaria y 59, fracción I¹⁵, del invocado Código Federal, así como en la tesis de rubro **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETAR PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER"**¹⁶

En otro orden de ideas, con fundamento en los artículos 10, fracción IV¹⁷, y 26 de la ley reglamentaria de la materia, dese vista a la Procuradora General de la República para que, hasta antes de la celebración de la audiencia de ley manifieste lo que a su representación corresponda.

Finalmente, con apoyo en el artículo 287¹⁸ del Código Federal de Procedimientos Civiles, hágase la certificación de los días en que transcurre el plazo otorgado a la autoridad mencionada en este proveído.

Notifíquese.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, quien actúa con **Rubén Jesús Lara Patrón**, Secretario de la Sección

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

¹⁴Artículo 35. En todo tiempo, el ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo. Asimismo, el propio ministro podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

¹⁵Artículo 59. Los tribunales, para hacer cumplir sus determinaciones, pueden emplear, a discreción, los siguientes medios de apremio:

I. Multa hasta por la cantidad de ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. (...).

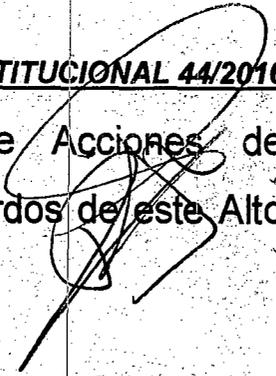
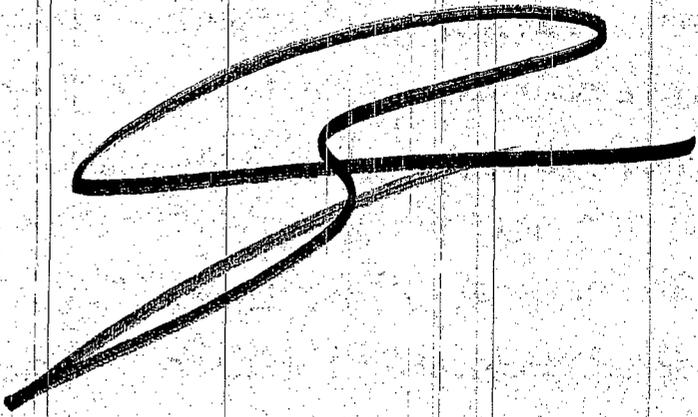
¹⁶Tesis CX/95, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, correspondiente al mes de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, página ochenta y cinco, con número de registro 200268.

¹⁷Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: (...) IV. El Procurador General de la República.

¹⁸Artículo 287. En los autos se asentará razón del día en que comienza a correr un término y del en que deba concluir. La constancia deberá asentarse precisamente el día en que surta sus efectos la notificación de la resolución en que se conceda o mande abrir el término. Lo mismo se hará en el caso del artículo anterior.

La falta de la razón no surte más efectos que los de la responsabilidad del omiso.

de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.



Esta hoja corresponde al proveído de veinticinco de abril de dos mil dieciséis, dictado por el **Ministro instructor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, en la controversia constitucional 44/2016, promovida por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro. Conste.

SRB 2

