S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 74
O R D I N A R I A
MARTES 6 DE AGOSTO DE 2019

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y dos minutos del martes seis de agosto de dos mil diecinueve, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número setenta y tres ordinaria, celebrada el lunes cinco de agosto del año en curso.

Por unanimidad de once votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del seis de agosto de dos mil diecinueve:

I. 54/2016 Controversia constitucional 54/2016, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, en contra del Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez de la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis. En el proyecto formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se propuso: *"ÚNICO. Se sobresee en la presente controversia constitucional"*.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea propuso ratificar las votaciones tomadas en la controversia constitucional 53/2016, lo cual se aprobó en votación económica y unánime.

Por tanto, dado el resultado de la votación, el Tribunal Pleno determinó desechar el proyecto y returnar el asunto a al Ministro que, conforme al turno que se lleva en la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de este Alto Tribunal, le haya correspondido el returno de la controversia constitucional 53/2016, en la inteligencia de que dicho returno se computará como un turno para efectos estadísticos.

El secretario general de acuerdos dio cuenta del asunto siguiente de la lista oficial:

II. 73/2016 Acción de inconstitucionalidad 73/2016, promovida por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, demandando la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada

en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintidós de julio de dos mil dieciséis. En el proyecto formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas se propuso: *"PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se decreta la validez del procedimiento legislativo del que derivó en la "Ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro" publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el veintidós de julio de dos mil dieciséis. TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 5º y 131, fracción II y VII, de la "Ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro" publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el veintidós de julio de dos mil dieciséis, en términos del considerando séptimo. CUARTO. Se reconoce la validez de los artículos 19, fracción II, y 37, fracción I, ambos de "Ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro" publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el veintidós de julio de dos mil dieciséis. QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro y en el Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta".*

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea abrió la discusión en torno a los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

La señora Ministra Piña Hernández se manifestó de acuerdo, por consideraciones adicionales en la legitimación.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con consideraciones adicionales por lo que ve a la legitimación, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente en cuanto a la legitimación.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando cuarto, relativo a la improcedencia. El proyecto propone, por una parte, declarar infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo del Estado, atinente a que la accionante carece de legitimación activa, en tanto que sólo puede impugnar normas generales que vulneren derechos humanos, siendo que la combatida se dirige a la protección de su competencia, no a los derechos humanos de los gobernados; en razón de que se plantearon cuestiones relacionadas, entre otros aspectos, con la vulneración a los principios de legalidad y seguridad jurídica en la expedición

de la norma impugnada, así como al derecho a un instrumento al alcance de los gobernados con el fin de proteger los derechos humanos, por lo que los derechos humanos de los gobernados pudieran verse afectados por los actos de autoridad combatidos.

Por otra parte, el proyecto propone desestimar la diversa causa de improcedencia esgrimida por el Poder Legislativo del Estado, atinente a que debió agotarse el medio de control constitucional local estatuido en los capítulos segundo y cuarto del título segundo de la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Querétaro; en razón de que no era necesario que la accionante agotara algún medio de defensa local, ya que adujo violaciones directas a la Constitución Federal.

Finalmente, se indica que, de oficio, no existe una improcedencia respecto de si los dispositivos reclamados no fueron objeto de un cambio sustantivo y, por tanto, su impugnación deviene extemporánea; en razón de que se determina que sufrieron cambios sustantivos o materiales.

El señor Ministro Pardo Rebolledo expresó salvedades en cuanto al criterio de los cambios sustanciales, llegando a la misma conclusión que el proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales coincidió en que, independientemente de que sean o no sustanciales los cambios, las normas fueron sometidas a un proceso legislativo, por lo que estará de acuerdo con la propuesta.

La señora Ministra Piña Hernández se expresó en el mismo sentido y sugirió no indicar en el proyecto que se trata de un estudio de oficio, ya que esa causa de improcedencia fue planteada por el Poder Ejecutivo del Estado.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando cuarto, relativo a la improcedencia, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades en el criterio del cambio normativo sustancial, Pardo Rebolledo con salvedades en el criterio del cambio normativo sustancial, Piña Hernández con salvedades en el criterio del cambio normativo sustancial, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Piña Hernández planteó una causa de improcedencia respecto de la impugnación a la derogación del artículo 131, fracciones II y VII, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro porque, de declararse su invalidez por no corresponder al diseño del Sistema Nacional Anticorrupción por virtud del artículo 73 constitucional, implicaría la reviviscencia de esas fracciones, lo cual iría en contra de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, puesto que el Congreso Local no tendría competencia para emitirlas, es decir, se revivirían dos normas inconstitucionales, además de que no

tendrían efectos prácticos en ninguna materia; por tanto, se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, 41, fracción IV, y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Agregó que esa reviviscencia acarrearía la extemporaneidad en la impugnación de dichas fracciones, pues debió realizarse desde su publicación, esto es, el tres de septiembre de dos mil quince.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea no compartió la propuesta de la señora Ministra Piña Hernández porque existen precedentes en el sentido de que la derogación de una norma puede ser impugnada en la acción de inconstitucionalidad porque la norma que deroga es, a su vez, una norma jurídica, además de que reiteradamente ha sostenido que los efectos potenciales de una declaratoria de inconstitucionalidad no deben condicionar la procedencia de la acción, sino que esta Suprema Corte, una vez que determine la invalidez de una norma, debe darle efectividad.

Adelantó que, una vez superada la procedencia, en el fondo votará por la invalidez no sólo de las dos fracciones en comento, sino de todo el título sexto de la ley combatida por extensión.

La señora Ministra Piña Hernández aclaró que la cuestión no es si se trata de una norma derogatoria o no, puesto que existe la tesis aislada de rubro: “ACCIÓN DE

INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA DECRETOS QUE DEROGAN PORCIONES NORMATIVAS", sino por los efectos que podrían imprimirse, recordando que se ha declarado la cesación de efectos, por ejemplo, cuando se trata de normas penales cuya invalidez no tendrá efecto alguno, razón por la cual propuso el sobreseimiento, en tanto que, en el caso, la declaración de invalidez supondrá la reviviscencia de la norma anterior.

El señor Ministro ponente Franco González Salas consideró que la acción no resultaría extemporánea, en tanto que se impugnó la ley original, mientras que en el presente asunto se impugnaron sus reformas sobre el argumento de la falta de competencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta de sobreseimiento planteada por la señora Ministra Piña Hernández, respecto de la cual se expresó una mayoría de diez votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Piña Hernández votó a favor y anunció voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando quinto, relativo a los conceptos de invalidez, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los

señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, 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 ponente Franco González Salas presentó el considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado I, denominado "Violaciones al proceso legislativo de la ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro 'La Sombra de Arteaga' el veintidós de julio de dos mil dieciséis". El proyecto propone reconocer la validez del proceso legislativo que dio origen a la Ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintidós de julio de dos mil dieciséis; en razón de: 1) no se advierte que el debate del dictamen de la iniciativa de ley en la comisión de la materia y la aprobación de esta última en el Pleno de la legislatura se efectuara sin que los diputados hubieran tenido conocimiento previo de ésta o darles oportunidad para reflexionar sobre los motivos y efectos de la reforma legislativa propuesta, 2) si bien se omitió considerar la moción suspensiva solicitada por un diputado así como la iniciativa de reforma que respecto de la misma ley presentó la propia accionante, se advierte que el presidente de la legislatura la sometió a votación, la cual

resultó improcedente porque únicamente obtuvo un voto a favor y veintidós en contra, decisión que resulta acorde con el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, 3) respecto de la iniciativa de ley presentada por la accionante, el actuar de la mesa directiva fue correcto en cuanto a que, de acuerdo con el artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, sólo los asuntos que se hayan presentado en la oficialía de partes con una anticipación de cuarenta y ocho horas a la sesión correspondiente podrán integrarse al orden del día y, por lo tanto, discutirse en aquélla, y 4) la legislatura colmó la formalidad establecida en el artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, respecto de aprobar un decreto y que pasara a la Comisión de Redacción y Estilo para que formule una minuta a efecto de que efectúe variaciones de lenguaje, semánticas o de claridad.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado I, denominado "Violaciones al proceso legislativo de la ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro 'La Sombra de Arteaga' el veintidós de julio de dos mil dieciséis", consistente en reconocer la validez del proceso legislativo que dio origen a la Ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Derechos Humanos del Estado

de Querétaro, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, 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 ponente Franco González Salas presentó el considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado II, denominado "Derogación de las fracciones II y VII del artículo 131 de la Ley de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro". El proyecto propone declarar la invalidez de la derogación del artículo 131, fracciones II y VII, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro; en razón de que, a partir de la reforma al artículo 73, fracciones XXIV y XXIX-V en materia de combate a la corrupción —publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince—, se facultó al Congreso de la Unión para expedir, entre otras, la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación, siendo que el Constituyente estableció la entrada en vigor al inicio de la vigencia de la Ley General de Responsabilidades

Administrativas, como se desprende de los artículos transitorios segundo, quinto y séptimo del referido decreto de reforma constitucional.

Así, explicó que esa reforma constitucional condicionó a los Congresos locales para ejercer su competencia legislativa hasta en tanto el Congreso de la Unión emitiera la referida ley general, por lo que podían legislar en esta materia hasta el diecinueve de julio de dos mil diecisiete, siendo el caso que el Congreso local, mediante decreto publicado el veintidós de julio de dos mil dieciséis, derogó las fracciones combatidas, que establecían como causas graves de remoción del titular de la defensoría: "II. La negativa injustificada a iniciar procedimiento de queja de algún ciudadano ante una notoria violación de Derechos Humanos [...] VII. La ausencia laboral por más de tres días sin autorización de la Legislatura", las que se consideran relacionadas directamente con la materia de responsabilidades administrativas.

En tal sentido, al momento de efectuar tal actividad legislativa no estaba vigente la referida ley general y, por ende, el legislador estatal no respetó la condición suspensiva, a saber, una veda temporal para el ejercicio de la facultad concurrente.

No obstante lo anterior, se considera que no asiste razón a la promovente respecto a que se debe declarar la invalidez total del artículo 131 cuestionado ni de todo el título sexto de la ley cuestionada, en virtud de que esa condición

suspensiva era exclusivamente para emitir, modificar o derogar disposiciones jurídicas locales en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, mas no tiene el alcance para realizar un escrutinio sobre la adecuación de la legislación estatal al nuevo marco constitucional y legal respecto del Sistema Nacional Anticorrupción.

Aclaró que este proyecto fue presentado ante la Secretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte previo a la resolución de las acciones de inconstitucionalidad 101/2015 y sus acumuladas 102/2015 y 105/2015, el doce de marzo de dos mil diecinueve, aún pendiente de engrose, en la que una mayoría de seis votos de este Tribunal Pleno se expresó por la invalidez del título sexto de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, relativa al procedimiento y causas de remoción del Presidente de la Defensoría de Derechos Humanos, al reconocerse que carecía de competencia el legislador local para regular la materia de responsabilidades administrativas, en términos del artículo 73, fracción XXIX-V, constitucional.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá se pronunció en contra de la propuesta de invalidez porque, si bien coincide con el proyecto por lo que ve a la mecánica transicional en materia de responsabilidades administrativas, no se trata en el caso de sanciones de esa naturaleza, tal como votó en la acción de inconstitucionalidad 101/2015 y sus acumuladas, adoptando un criterio formal de que

consiste en una responsabilidad política local, que no está vedada al legislador local, en términos del artículo 109 constitucional.

La señora Ministra Piña Hernández consultó si, tal como en la acción de inconstitucionalidad 105/2015 y sus acumuladas, en el presente caso se impugnó el título sexto de la ley cuestionada.

El señor Ministro Franco González Salas respondió afirmativamente.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea se manifestó por la invalidez de las fracciones cuestionadas y de todo el título sexto de la ley cuestionada por extensión, pero sin compartir las consideraciones del proyecto, ya que en la acción de inconstitucionalidad 105/2015 y sus acumuladas sostuvo que no era un procedimiento de responsabilidad administrativa, pero tampoco un juicio político, sino que se trataba de un procedimiento *ad hoc* para remover al presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, lo cual resultaba abiertamente inconstitucional porque ni se reúnen las garantías mínimas del juicio político ni las de defensa adecuada en materia de responsabilidad administrativa, máxime que no puede existir un procedimiento de responsabilidades administrativas con un solo destinatario.

Asimismo, indicó que este procedimiento *ad hoc* lo resolvería un órgano político, no un órgano técnico, siendo

que normalmente las responsabilidades administrativas son resueltas por órganos técnicos. Finalmente, recalcó que la única sanción es la destitución del referido servidor público.

La señora Ministra Piña Hernández se inclinó en contra del proyecto, en congruencia con su voto de sobreseimiento, al margen de que el tema podría constituir cosa juzgada.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena adelantó su voto en contra por razón del precedente, anunciando voto particular.

El señor Ministro ponente Franco González Salas sostuvo su proyecto porque en el precedente la mayoría calificó como administrativo el procedimiento cuestionado.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea precisó que él no votó en ese sentido.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recapituló que el proyecto del precedente venía formulado en el sentido de que se trataba de una responsabilidad política y, por tanto, no afectaba el ámbito de competencia federal para regular las responsabilidades administrativas; sin embargo, del acta de la sesión respectiva se consignó una mayoría de seis votos que no compartió esa propuesta, es decir, en el sentido de que realmente se trataba de responsabilidades administrativas, tal como él votó.

Concluyó que, ante esta ambigüedad —entre responsabilidad política y responsabilidad administrativa—

se llegó a la invalidez porque, en cualquier caso, era un diseño *ad hoc* para una sola persona, lo cual sería inconstitucional, por lo que compartió el proyecto, pero en contra de sus argumentos y por las razones de esa ambigüedad.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea puntualizó que, en aquella ocasión, los señores Ministros Aguilar Morales y Medina Mora I. se pronunciaron en el sentido de que se trataba de un procedimiento de responsabilidad administrativa; los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pérez Dayán consideraron que se trataba de un juicio político; los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Piña Hernández manifestaron que no encontraban el sustento para afirmar que se trataba de un juicio político o de un procedimiento de responsabilidad administrativa; el Ministro Laynez adoptó una postura en la que, sin determinar si es juicio político o una responsabilidad administrativa, era válido; mientras que él votó en el sentido que no era responsabilidad administrativa ni juicio político, sino un procedimiento *ad hoc* de remoción del referido presidente. Con lo anterior, estimó que era complicado para que el ponente adoptara una postura mayoritaria.

El señor Ministro ponente Franco González Salas aclaró que no tendría inconveniente en ajustar el engrose al pronunciamiento de invalidez mayoritario del Tribunal Pleno, ya sea el alusivo a que no se trata ni del procedimiento de

responsabilidad administrativa ni un juicio político, sino un procedimiento *ad hoc* y *ad hominem*, puesto que se dirigen a un servidor público en específico, o el que considere la mayoría.

El señor Ministro Aguilar Morales reiteró su criterio de que se trata de un procedimiento de responsabilidad administrativa inválido, ya que se expidió dentro de la veda establecida para legislar al respecto, ni a favor ni en contra, ni derogando ni reformando o adicionando, por lo que estará por la invalidez del artículo 131 en su integridad.

El señor Ministro Pérez Dayán recordó que en el precedente se posicionó en el sentido de que una característica fundamental para el debido funcionamiento de las comisiones de derechos humanos es su autonomía, por lo que el sistema de responsabilidades administrativas fue expresamente excluido de este aspecto, para que su presidente pueda ser removido sólo por los Congresos locales.

De tal manera, si en el caso se trata de una responsabilidad política, no se podría argumentar ninguna veda.

La señora Ministra Piña Hernández resaltó que en el precedente se analizó el artículo 131 y no alcanzó la mayoría calificada para declarar su invalidez, por lo que se desestimó ese planteamiento, por lo que reflexionó si algunos señores Ministros cambiarían su criterio o se volvería a desestimar.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea aclaró que son dos proyectos de resolución distintos: en aquél, se proponía determinar que era un juicio político; en éste, se propone resolver que es una responsabilidad administrativa. Por tanto, se votarían razones distintas a partir de planteamientos diversos, por lo que los señores Ministros no incurrirían en ninguna contradicción.

La señora Ministra Piña Hernández observó que en el precedente se pudo declarar la invalidez de los artículos cuestionados en suplencia de la queja, pero ello no ocurrió, lo cual impactaría en los asuntos sucesivos por lo que se refiere a las segundas revisiones de los artículos en cuestión.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea precisó que, en ese precedente, se propuso estimar que se trataba de un juicio político, y una mayoría de seis votos concluyó que no lo era.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado II, denominado "Derogación de las fracciones II y VII del artículo 131 de la Ley de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro", consistente en declarar la invalidez de la derogación del artículo 131, fracciones II y VII, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, respecto de la cual se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar

Morales con la invalidez adicional de todo el artículo 131, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del título sexto y por razones distintas. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de la derogación del artículo 131, fracciones II y VII, 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.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado III, denominado "Derogación del artículo 5º de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro". El proyecto propone declarar la invalidez de la derogación del artículo 5 la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro; en razón de que, si el precepto establecía que "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", esta derogación implica un menoscabo o restricción del nivel de protección alcanzado, en tanto que eliminó un instrumento por virtud del cual los gobernados podían obtener una opinión técnica y especializada por parte del organismo creado constitucionalmente para asegurar la defensa de los derechos humanos sobre la interpretación de disposiciones jurídicas locales, por lo que esa supresión transgrede el principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad.

El señor Ministro Pardo Rebolledo no compartió la propuesta porque la consulta podría ser abstracta o hipotética, no necesariamente sobre un caso concreto y, en consecuencias, se trataría de una facultad adyacente a la principal de estos organismos, a saber, la protección de los derechos humanos de las personas en el Estado de Querétaro y, por ello, no se trata de ninguna especie de regresión.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá se manifestó en contra del proyecto porque el Congrego local puede configurar las facultades de la defensoría, siempre y cuando no transgreda con lo dispuesto en el artículo 102 constitucional y demás relacionados con el derecho de acceso a la justicia.

Consideró que, ante el incremento de impugnaciones relacionadas como una supuesta violación al principio de progresividad, es necesario delimitar si se constituye o no una afectación sustantiva de un derecho humano. En el caso, no identificó ningún anclaje constitucional ni convencional para considerar que esta opinión consultiva previa pueda ser una clara extensión del núcleo del derecho del acceso a la justicia, en su vertiente no jurisdiccional.

Valoró útil retomar la jurisprudencia por reiteración de la Primera Sala, relativa a la obligación del Estado Mexicano de implementar progresivamente la gratuidad de la educación superior, en el sentido de que existía una violación al principio de progresividad al derecho de acceso a la educación en el Estado de Michoacán; pero en este asunto el legislador local extendió uno de los componentes constitucionales del derecho de gratuidad a la educación superior, y luego suprimió esa garantía.

Indicó que el presente caso no es un supuesto similar, pues el derecho de acceso a la justicia no comprende constitucionalmente esta consulta, máxime que en el artículo 7, fracción IV, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se prohibió esta facultad.

El señor Ministro Aguilar Morales compartió el proyecto porque esa facultad de la accionante refuerza el sistema de protección, pues esa interpretación, aunque no sea vinculante, enriquece el entorno de conocimiento y protección de los derechos humanos de la entidad, lo cual

favorece al particular y a la población en general, siendo entonces indebida su derogación y, por tanto, inválida la derogación cuestionada.

El señor Ministro Pérez Dayán se manifestó en contra de la propuesta, ya que el principio de progresividad, como instrumento que define los alcances legislativos en materia de protección de los derechos humanos, riñe frecuentemente con la oportunidad de que el legislador establezca las reglas de convivencia humana por mandato popular; de suerte que, de favorecerse el primero, se provocaría una inamovilidad legislativa.

Explicó que los principios que orientan la actividad del legislador son: 1) el de buena fe, el cual significa que una figura no debe generar un daño mayor a la colectividad con su existencia, y 2) la libertad configurativa para provocar el funcionamiento de las instituciones.

Resaltó que, para que el principio de progresividad no sea severamente afectado por un cambio normativo, se debe analizar si un derecho humano cancelado realmente tiene impacto en la vida, propiedades y libertades de los ciudadanos.

En ese sentido y el caso, estimó que debe privilegiarse la libertad configurativa del legislador, además de que la consulta a un órgano de protección no constituye ningún derecho humano.

El señor Ministro Aguilar Morales concordó con el señor Ministro Pérez Dayán en que no debe llegarse al extremo de una inamovilidad de este tipo de disposiciones, pero si la figura fortalece el sistema de protección de derechos humanos, aun cuando no sean vinculantes, resulta en beneficio de la población y, en ese sentido, no debe eliminarse ni impedirse su ejercicio, pues redunda en la protección de los derechos humanos, por lo que se reiteró por la invalidez de la derogación de mérito.

La señora Ministra Piña Hernández se expresó de acuerdo con el proyecto, con voto concurrente para resaltar que el principio de progresividad se aplica específicamente a las garantías institucionales de los derechos humanos, siendo la derogación del caso regresiva, en tanto que eliminó un mecanismo que incentivaba la deliberación pública y la cultura democrática de respeto a los derechos humanos, aunque no fueran vinculantes las consultas, puesto que constreñía indirectamente a la autoridad que expidió la norma interpretada.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena concordó con el proyecto y anunció voto concurrente en el sentido de que su postura no significa que el legislador no pueda eliminar un derecho de este tipo, sino que simplemente debe justificar el fin imperioso por el cual se tomó la medida regresiva, siendo que esa justificación no existe en este caso particular.

La señora Ministra Esquivel Mossa se sumó a la invalidez propuesta, toda vez que la consulta en comento

resulta en un beneficio a la ciudadanía, específicamente en cuanto al derecho de petición en materia de derechos humanos.

El señor Ministro Pérez Dayán destacó que el tema fundamental por resolver es si debe considerarse o no que el principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad legislativa, se vulneró con la derogación de la función de interpretaciones no vinculantes, manteniendo el resto de sus atribuciones, máxime que no sería la interpretación auténtica, que sólo puede darla el legislador, además de que el juzgador tendría la última palabra interpretativa.

Resaltó que de la exposición de motivos de esta derogación se advierte que esa consulta generaba enfrentamientos entre la interpretación que emitía la defensoría accionante por la solicitud de un gobernado y la interpretación de la norma a cargo de los juzgadores, los cuales tienen esa función constitucional de interpretación de las normas.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea decretó un receso a las doce horas con cincuenta y siete minutos y reanudó la sesión a las trece horas con veinticinco minutos.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá abundó que su postura por el reconocimiento de validez de la derogación impugnada parte de las razones esgrimidas para suprimir esa facultad de la Comisión Nacional de los

Derechos Humanos, a saber, lejos de transgredir un derecho humano, se pretendió fortalecer su autonomía, pues se evita comprometer sus posiciones con consultas e instancias de parte.

Reiteró que sólo se puede afectar el principio de progresividad cuando se modifiquen las instituciones o procedimientos relacionados directamente con el núcleo básico del derecho que busca salvaguardarse, en el caso, que los organismos garantes de derechos humanos analicen hechos concretos y específicos, no especulaciones que impliquen algún prejuzgamiento.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea explicó que el principio de progresividad y su correlativo de no regresividad indican que, una vez que se ha llegado a un determinado estadio de protección y desarrollo de un derecho humano, no puede haber pasos hacia atrás, pero esta regla no es absoluta, sino que tiene la excepción de que el Estado dé argumentos suficientemente poderosos para justificar excepcionalmente un desarrollo menor que el ya alcanzado; sin embargo, primero se debe determinar si se está ante un derecho humano.

En el caso, el precepto cuestionado indicaba: "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", lo

cual no establece realmente un derecho para las personas, además de que la naturaleza de la función de los *Ombudsperson* es no jurisdiccional, con opiniones no vinculantes, por lo que la derogación de esa función no demerita esta institución del derecho.

Aludió a que la Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 183/2017, estableció la tesis jurisprudencial 1a./J. 23/2018 (10a.), en la que sostuvo: "el artículo 102, apartado B, constitucional prevé el derecho de que cualquier persona acceda a una tutela no jurisdiccional de derechos humanos", para formular quejas por actos violatorios de derechos provenientes de cualquier autoridad, con excepción del Poder Judicial de la Federación y, por lo tanto, se debe garantizar el acceso a ese mecanismo; no obstante, cuando se amplía esta atribución —ahora derogada— que no es connatural al *Ombudsperson*, resulta discutible y opinable que se trate de un derecho humano cuya derogación implique una regresión en sentido estricto de la Constitución.

Añadió que, de una dimensión difusa o colectiva de los derechos humanos, se puede apreciar que no hay impedimento para que los Estados amplíen o reduzcan las atribuciones de las comisiones de derechos humanos, siempre y cuando estas actividades no sea vinculantes, lo cual resultaría inconstitucional, ya que usurparían una función jurisdiccional.

Concluyó que, en el sistema de protección de derechos humanos del Estado de Querétaro, si había una posibilidad de que la defensoría accionante emitiera interpretaciones u opiniones sobre textos jurídicos y esa función fue derogada, el Estado estaba obligado a dar argumentos de peso para justificar esta modificación, de tal suerte que no compartió el test de proporcionalidad del proyecto, pero votará por la inconstitucionalidad del precepto en cuestión porque resulta en una regresividad a un derecho sistémico, colectivo o difuso.

El señor Ministro ponente Franco González Salas anunció que no tendría problema en introducir la argumentación vertida durante la sesión, de ser la decisión mayoritaria del Tribunal Pleno.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá apuntó que en la exposición de motivos de veintiocho de abril de mil novecientos noventa y dos, relativa a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se puede leer: "La presente iniciativa propone que la comisión se abstenga de desahogar consultas planteadas por autoridades, grupos sociales o particulares, sobre la interpretación y alcance de los derechos fundamentales, pues no se trata de un organismo judicial y porque además, se considera que no debe prejuzgar anticipadamente sobre las materias de su competencia de manera abstracta y fuera de los casos que se le sometan o que inicie de oficio", razón que retomó la

Legislación del Estado de Querétaro para expedir la derogación cuestionada.

El señor Ministro ponente Franco González Salas aclaró que el marco constitucional actual robusteció a los organismos de protección de derechos humanos.

Modificó el proyecto para sostener la argumentación del señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Pérez Dayán precisó que ahora se cuestiona la razón por la que el legislador eliminó esa facultad de la defensoría accionante. Estimó que simplemente la decisión tomada entra en el ámbito de la libertad de configuración legislativa en la materia, además de las razones señaladas por el señor Ministro González Alcántara Carrancá.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado III, denominado "Derogación del artículo 5º de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro", consistente en declarar la invalidez de la derogación del artículo 5 la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, respecto de la cual se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I. y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores Ministros González Alcántara

Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de la derogación del artículo 5 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.

El señor Ministro ponente Franco González Salas presentó el considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado IV, denominado "Impugnación de la reforma al artículo 19, fracción II, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro". El proyecto propone reconocer la validez del artículo 19, fracción II, la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro; en razón de que, al prever que "La Defensoría estará a cargo de un Presidente, quien deberá reunir para su designación los siguientes requisitos: [...] II. Tener preferentemente título de Licenciatura en Derecho y contar con experiencia en materia de Derechos Humanos o actividades a fines (sic) reconocidas en leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales y tener cumplidos

treinta y cinco años de edad, el día de su elección", no se puede determinar que la Constitución o los "Principios de París" (Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos) exijan que el presidente de una comisión protectora de derechos humanos deba ser licenciado en derecho.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá se posicionó en favor del proyecto, con un voto concurrente para apuntar que el hecho de que el presidente de la defensoría accionante no tenga forzosamente el título de licenciado en derecho no transgrede el carácter especializado, la autonomía ni la eficiencia del órgano autónomo, pues no existe disposición constitucional alguna en ese sentido, además de que el artículo impugnado no permite que cualquier persona pueda acceder al cargo sin contar con el conocimiento necesario, sino que establece el requisito de contar con una experiencia en la materia, respetando el carácter de especialización.

Advirtió que el proyecto no debería referir a los "Principios de París", emitidos por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, como de carácter vinculante, pues no son obligatorios para el Estado Mexicano, lo anterior con el ánimo de evitar una confusión.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con el señor Ministro González Alcántara Carrancá en estar a favor del proyecto, pero evitar tomar como

parámetro de regularidad constitucional los "Principios de París" porque no son los tratados internacionales a los que se refiere el artículo 1° constitucional, aun cuando sean necesarios para establecer el alcance del artículo 102, apartado B, constitucional.

El señor Ministro ponente Franco González Salas modificó el proyecto para eliminar la referencia vinculante de los "Principios de París".

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó de acuerdo con la propuesta por la razón de libertad configurativa del legislador, en tanto que no existe una prohibición constitucional al respecto.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta modificada del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado IV, denominado "Impugnación de la reforma al artículo 19, fracción II, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro", consistente en reconocer la validez del artículo 19, fracción II, la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, 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 ponente Franco González Salas presentó el considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado V, denominado "Impugnación de la reforma al artículo 37, fracción I, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro". El proyecto propone reconocer la validez del artículo 37, fracción I, la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro; en razón de que, al contemplar que "El Visitador General, tiene las siguientes atribuciones: I. Designar a los Visitadores Adjuntos y Visitadores Adjuntos Auxiliares", no representa un cambio jerárquico ni estructural, a saber, a pesar de que tal facultad se delegó expresamente al visitador general y no al presidente del organismo accionante, en modo alguno quebranta su autonomía, además de que no implica una insubordinación o desprendimiento jerárquico respecto de su presidente, en la medida en que, dentro de las funciones de éste, está la de emitir las medidas específicas que estime convenientes para el mejor funcionamiento del organismo.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la propuesta del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado V, denominado "Impugnación de la reforma al artículo 37, fracción I, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro", consistente en reconocer la validez del artículo 37, fracción I, la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez

Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, 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 indicó que, al no haberse declarado la invalidez de ningún precepto, quedaría eliminado el considerando séptimo, relativo a los efectos.

Por instrucciones del señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el secretario general de acuerdos leyó los puntos resolutivos que regirán el presente asunto, en los términos siguientes:

"PRIMERO. Es procedente e infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de la derogación de los artículos 5 y 131, fracciones II y VII, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, realizada mediante la ley que reforma y deroga diversas disposiciones de ese ordenamiento, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el veintidós de julio de dos mil dieciséis. TERCERO. Se reconoce la validez del procedimiento legislativo del que derivó la Ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el veintidós de julio de dos mil dieciséis. CUARTO. Se reconoce la validez de la reforma de los artículos 19,

fracción II, y 37, fracción I, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, realizada mediante la ley que reforma y deroga diversas disposiciones de ese ordenamiento, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el veintidós de julio de dos mil dieciséis. QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta".

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, 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.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cuarenta y siete minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el jueves ocho de agosto del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION