

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por
la Comisión Nacional de los
Derechos Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia
de la Nación.**

Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06065,
México, D.F.

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los
Derechos Humanos**, personalidad que se acredita con copia del
Acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con
domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado
en Benvenuto Cellini 106, esquina Sassoferrato, Colonia Alfonso XIII,
Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460, México, Distrito Federal;
designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el
11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II
del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos, a Yolanda Leticia Escandón Carrillo, con cédulas
profesionales números 1647766 y, 4270011 que la acreditan como
licenciada y maestra en Derecho; conforme al artículo 4° de la
invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones,

imponerse de los autos y recibir copias de traslado a Jorge Luis Martínez Díaz, María Mercedes Hume Alarcón, Jorge Max Roldán Tena, Luis Miguel Rodríguez Caballero y, Roberto Ríos Álvarez; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional citado y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Raúl Plascencia Villanueva, en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Sinaloa.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador del Estado de Sinaloa.

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

El artículos 43, fracción XXXIV, segundo párrafo y, 77 Bis, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, reformado mediante el:

“DECRETO NÚMERO: 903 QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SINALOA, EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”

Decreto que se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, el día trece de septiembre de dos mil trece (Anexo dos), que más adelante se transcribirá.

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 1º, 17 y 102, apartado B.
- De la Convención Americana de Derechos Humanos: Artículo 25.
- Del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Artículo 2.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos: Artículo 8.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho de acceso a la justicia.
- Derecho a contar con garantías para la protección de los derechos humanos.
- Principio *pro personae*.
- Respeto a la autonomía de los organismos constitucionales autónomos.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, 68, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 43, fracción XXXIV, segundo párrafo y, 77 Bis, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

VII. Oportunidad en la promoción:

Acorde al artículo 60, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 de la Constitución, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada. En el caso, se solicita la declaración de invalidez de los artículos 43, fracción XXXIV, segundo párrafo y, 77 Bis, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, reformado

mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha Entidad, el día trece de septiembre de dos mil trece, por lo que el plazo para presentar la acción es del catorce de septiembre al catorce de octubre del año que cursa.

Por tanto, al promoverse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día de hoy, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad:

El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tiene atribuciones para plantear la inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados, no sólo en la Constitución, sino también en los tratados internacionales de los que México es parte y, en las legislaciones federales, estatales y del Distrito Federal, en los siguientes términos:

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

(...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

*g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución **y en los tratados internacionales de los que México sea parte**. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

(...).”

A la luz del citado precepto Constitucional, se acude a ese Alto Tribunal en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del segundo párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los cuales no requieren acuerdo o formalidad especial para que pueda llevar a cabo tal representación; preceptos que por su relevancia, a continuación se citan:

De la Ley:

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

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

(...).”

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.”

Por su exacta aplicación, se cita la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número P./J. 31/2011, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Novena Época, agosto de dos mil once, página ochocientos setenta, del rubro y texto siguientes:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011). Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar

violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos.”

Marco legal y jurisprudencial que sustenta la legitimación con la que se promueve la demanda de acción de inconstitucionalidad.

IX. Introducción.

El pasado trece de septiembre, se publicó en Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, una reforma a los artículos 43 y, 77 Bis, de la Constitución Política de ese Estado, mediante la cual se regularon diversos aspectos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en los siguientes términos:

*“**Art. 43.** Son facultades exclusivas del Congreso del Estado, las siguientes:*

I. a XXXIII Bis.

***XXXIV.** Citar a comparecer a la autoridad o servidor público que se hubieren negado a aceptar o cumplir una recomendación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, para el efecto de que expliquen el motivo de su negativa.*

*Lo anterior, a solicitud del Presidente de ese organismo y **previo Dictamen de procedencia** emitido por las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y la relativa al cargo que desempeñen dichos servidores, aprobado por el Pleno.*

(...).”

*“**Art. 77 Bis.** Para conocer de las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorias de los derechos humanos, provenientes de cualquier autoridad o servidor público del estado o los municipios, **con excepción de los del Poder Judicial del Estado**, se establece un organismo denominado Comisión Estatal de los Derechos Humanos, con carácter autónomo, personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto la defensa, protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en nuestro orden jurídico vigente. Este organismo formulará recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas y no será competente tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que emita la Comisión Estatal de los Derechos Humanos. Cuando las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, estos deberán fundar, motivar, y hacer pública su negativa; además, el Congreso del Estado, a solicitud del Presidente de ese organismo y **previo Dictamen de procedencia** emitido por las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y la relativa al cargo que desempeñen dichos servidores, aprobado por el Pleno, podrá llamar, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichas Comisiones Permanentes a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos, tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez Consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, mediante un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la Ley. Cada dos años serán sustituidos los dos consejeros con mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período. El Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su*

encargo cuatro años, podrá ser reelecto por una sola vez y solo podrá ser removido de sus funciones, en los términos del Título Sexto de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

El Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, presentará anualmente a los poderes Ejecutivo y Legislativo Estatal, un informe de actividades, en los términos que la ley disponga.”

El artículo 43, fracción XXXIV, segundo párrafo, vinculado al diverso 77 Bis, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, se apartan del contenido del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al determinar que para citar a comparecer a la autoridad o servidor público que se hubiera negado a aceptar o cumplir una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos de esa Entidad, se requiere, además de solicitud del Presidente del Organismo, “dictamen de procedencia” emitido por las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y la relativa al cargo que desempeñen dichos servidores, aprobado por el Pleno; lo que se considera una limitación e intervención en la autonomía de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, lo que afecta la naturaleza jurídica del organismo, como se expondrá más adelante.

Lo mismo ocurre con el párrafo primero, del citado numeral 77 Bis, también impugnado en esta acción de inconstitucionalidad, pues al

margen de que se establezcan los parámetros para la regulación del organismo denominado Comisión Estatal de Derechos Humanos, que conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, violatorias de los derechos humanos, provenientes de cualquier autoridad o servidor público del estado o los municipios, resulta inconstitucional exceptuar, de manera general, los actos violatorios de derechos humanos en que pudieran incurrir los integrantes del **Poder Judicial del Estado**.

Dicho dispositivo, en el apartado que interesa, previene que dicho Organismo tendrá carácter autónomo, personalidad jurídica y patrimonio propio, y su objeto será la defensa, protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, previstos en el orden jurídico vigente. En cuanto a sus funciones, se contempla la formulación de recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; pero se excluye, literalmente, de la competencia del Organismo, no solo asuntos electorales y jurisdiccionales, sino de todo acto que provenga del Poder Judicial del Estado.

Es decir, acorde a lo anotado, el Congreso del Estado de Sinaloa, excluyó de la competencia del Organismo Estatal de protección de derechos humanos, la facultad para conocer de todo tipo de actos u

omisiones de naturaleza administrativa, violatorias de los derechos humanos, provenientes de servidores públicos del **Poder Judicial del Estado**, incluidos aquellos que vulneren derechos humanos fundamentales, lo que contraria el espíritu del Constituyente y, desde luego, de los tratados internacionales, como se verá más adelante.

A fin de respaldar esa postura, es conveniente, reproducir el marco legal, nacional e internacional, que dará sustento a lo aquí argumentado:

X. Marco legal.

A. Nacional.

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

*“**Art. 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas **gozarán de los derechos humanos** reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, **así como de las garantías para su protección**, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.***

Todas las autoridades**, en el ámbito de sus competencias, **tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los

derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...).”

“**Art. 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

(...).”

“**Art. 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.

(...)

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

(...)

Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

(...).”

B. Internacional.

- **Convención Americana de Derechos Humanos:**

“Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene **derecho a un recurso** sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

(...).”

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:**

“ARTÍCULO 2

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados **podrán interponer un recurso efectivo**, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del

*Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y a desarrollar las **posibilidades de recurso judicial**; (...).”*

- **Declaración Universal de los Derechos Humanos:**

“Artículo 8.

*Toda persona tiene derecho a un **recurso efectivo**, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.”*

XI. Conceptos de invalidez.

Como se demostrará, el contenido del artículo 77 Bis, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, es por una parte, inconstitucional y, por la otra, inconvencional, en tanto excluye de la competencia del Organismo Estatal de Protección de Derechos Humanos, la facultad para conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa, violatorias de los derechos humanos, provenientes del Poder Judicial del Estado.

Aspecto que es contradictorio con el aludido precepto 102, apartado B, Constitucional, que solo excluye de la competencia de los organismos de derechos humanos, los actos u omisiones del Poder Judicial de la Federación.

Se razonará además, que los artículos 43, fracción XXXIV, segundo párrafo, concatenado al diverso 77 Bis, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, son inconstitucionales, al introducir un requisito adicional a la solicitud del Titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, consistente en un **Dictamen Previo de Procedencia**, emitido por las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y la relativa al cargo que desempeñen dichos servidores, aprobado por el Pleno, para citar a comparecer a los servidores públicos y autoridades que se nieguen a aceptar o cumplir una recomendación, pues con esa condición se coarta la autonomía de dicho Organismo Constitucional.

Requisito que implicará dotar al Congreso del Estado de Sinaloa, de discrecionalidad, para determinar si procede o no, una solicitud del Titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de citar a las autoridades o servidores públicos que se nieguen a cumplir o aceptar una recomendación, por vulneración de derechos humanos; lo que torna inconstitucional la norma impugnada, pues limita la autonomía e independencia del Organismo Estatal, protegida expresamente en el artículo 102, apartado B, de la Ley Fundamental.

Particularidad que torna inconstitucional e inconvenicional las normas impugnadas, como se analizará a lo largo del estudio, mediante el planteamiento de los siguientes conceptos de invalidez:

PRIMERO.

A. Tema de inconstitucionalidad:

Por cuestión de método, se examinará primero lo atinente al artículo 77 Bis, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, pues al excluir de las facultades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la posibilidad de conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa, violatorias de los derechos humanos, provenientes del Poder Judicial del Estado, contraria, de manera literal, el artículo 102, apartado B, vinculado al 1º, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así, pues el artículo 1º, de la Ley Fundamental del país, privilegia el reconocimiento que debe darse a todas las personas en el disfrute de los derechos humanos reconocidos en ese ordenamiento y, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte, así como de las garantías, para su protección, que en su conjunto,

conforman el denominado Bloque de Constitucionalidad y Convencionalidad.

En esa tesitura, el artículo 102, apartado B, de la Norma Suprema, expresamente dispone que 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, los que estarán facultados para:

- I. Conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, **con excepción de los del Poder Judicial de la Federación**; y,
- II. Formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, sin ser competentes para conocer de asuntos electorales y **jurisdiccionales**.

Según se aprecia, el Constituyente estableció que los organismos protectores de derechos humanos, tienen atribuciones para conocer de todo acto u omisión de naturaleza administrativa que vulnere derechos humanos, con excepción de:

- Actos **del Poder Judicial de la Federación**; y,

- Asuntos jurisdiccionales y electorales.

Bajo esa óptica, el artículo 102, apartado, B, de la Ley Fundamental, faculta a los organismos protectores de derechos humanos, nacional y, estatales, para conocer de todo acto administrativo que vulnere derechos fundamentales, proveniente de **cualquier autoridad**, salvo los del **Poder Judicial de la Federación**, pero en ninguna parte del texto constitucional se aprecia que dicha regla pueda ser aplicada de manera análoga, en los Estados de la República; toda vez que impide que las Constituciones Locales excluyan a sus respectivos Poderes Judiciales, del ámbito de competencia de los organismos protectores de derechos humanos, por no encontrarse dispuesto expresamente en el aludido precepto, como se hizo con el Poder Judicial de la Federación.

Por ende, el Congreso del Estado de Sinaloa rebasó la aludida disposición Constitucional Federal, al emitir la norma que ahora se impugna, pues pretende excluir las violaciones de derechos humanos provenientes del Poder Judicial Estatal, de la competencia del Organismo Local de Protección de Derechos Fundamentales, lo que debe insistirse, va en contra del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

Aquí, se considera pertinente efectuar un análisis integral y sistemático de los primeros tres párrafos del aludido artículo 102, apartado B, Constitucional, cuya reproducción se impone efectuar nuevamente, por su trascendencia.

“Art. 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.

(...).”

La lectura integral y concatenada de los párrafos transcritos del numeral 102, apartado B, Constitucional, sin mayor interpretación, salvo la literal o gramatical, ponen en relieve los siguientes puntos básicos:

- I. En el primer párrafo, se aludió a los Órganos de Protección de los Derechos Humanos, tanto Nacional, como Estatales, y se estableció el ámbito de sus respectivas competencias; se excluyeron, de modo expreso, los actos u omisiones administrativas del Poder Judicial de la Federación; pero, se hace hincapié, no se incluyó, como parte de esa limitante, a los Poderes Judiciales de las Entidades Federativas, lo que es de suma relevancia, si se considera que en el párrafo que se examina, se trató, de modo general, del establecimiento de organismos protectores de derechos humanos, en los ámbitos Federal y de los Estados; luego, debe convenirse, en una sana lógica y recta interpretación, que si hubiera sido intención del Constituyente, excluir de la competencia de tales organismos, además de los actos administrativos del Poder Judicial de la Federación, a los Poderes Judiciales Estatales, necesariamente habría quedado asentado de esa manera.

Como no fue así, no hay duda que el legislador de Sinaloa pretende rebasar el espíritu del Constituyente Federal, lo que implica una trasgresión, que se pide sopesar por ese Alto Tribunal.

- II. En el segundo y tercer párrafos, del artículo 102, apartado B, Constitucional, se establecen reglas que abarcan tanto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como a las Comisiones Estatales, al referirse de manera expresa, a **“...los organismos...”**. Incluso, en el tercer párrafo, se estableció la exclusión de la competencia para **“...esos organismos...”**, del conocimiento de asuntos electorales y jurisdiccionales; se abarcó al Organismo Nacional y a los Estatales.

Es pertinente aludir a la reforma Constitucional de mil novecientos noventa y dos, por medio de la cual, en la Ley Fundamental, se establecieron los organismos protectores de derechos humanos.

En el procedimiento legislativo que originó esa reforma, surgió un debate sobre los actos o asuntos de los cuales no debían conocer dichos organismos, como se cita a continuación:

Dictamen de la Cámara de Origen, del once de diciembre de mil novecientos noventa y uno:

“(...)

*Finalmente, se exceptúan las materias que tienen que ver con el análisis propiamente jurisdiccional. Debemos tener en cuenta que el Constituyente plasmó la separación de poderes como una de las mejores garantías en la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos. De lo contrario se desquiciaría el orden normativo, pilar de la democracia que protege las funciones del poder judicial; por tanto, no es posible ni conveniente que un organismo como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tenga capacidad para intervenir en **asuntos jurisdiccionales de fondo**, porque la tarea de juzgar ha de protegerse de interferencias a fin de que los jueces que conocen mejor que nadie los expedientes, puedan emitir las sentencias con estricto apego a las leyes y absoluta independencia.*

*Tal exclusión es saludable además, porque contribuye a reforzar la seguridad jurídica, al existir una última instancia en las manos del Poder Judicial, cuya resolución sea definitiva y otorgue a la sentencia el valor de cosa juzgada; es decir, la verdad legal. Esta es una de las bases del principio de seguridad jurídica. Consecuentemente el "ombudsman" no puede pronunciar una resolución donde deba dictarse una sentencia y ni siquiera opinar sobre aspectos que se van a resolver **jurisdiccionalmente de fondo**.*

(...).”

Por otro lado, en el año de mil novecientos noventa y nueve, se reformó nuevamente la Constitución Federal, en relación a los organismos protectores de derechos humanos, a efecto de dotarlos de

autonomía. En el procedimiento legislativo que precedió a esa reforma, se debatió de nuevo el tema de los actos o asuntos de los cuales no debían conocer dichos organismos, como se reproduce:

Discusión de la Cámara Revisora, del ocho de junio de mil novecientos noventa y nueve:

“(...)

*Es igualmente importante que **la Comisión Nacional pueda conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa en materia laboral, electoral y jurisdiccional** sin el propósito de invadir la competencia de sus respectivos tribunales, ya que las recomendaciones que emitiría la CNDH, **no serían nunca en cuestiones de fondo**, con la finalidad de dar certeza jurídica a los ciudadanos, y para no desvirtuar la división tripartita de los poderes de la Unión.*

(...).

*Los señalamos porque estamos conscientes de que muchas propuestas, no sólo del Partido de la Revolución Democrática, sino también del Partido del Trabajo y Acción Nacional, no fueron incorporadas tales como otorgar la facultad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; otorgar competencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a efecto de conocer los actos u omisiones de naturaleza administrativa o procedimentales de carácter electoral, laboral y jurisdiccional; pero **sin conocer cuestiones jurisdiccionales de fondo**.*

(...)”

Por supuesto que no está en el tamiz de la discusión que los organismos protectores de derechos humanos, están excluidos de conocer de asuntos jurisdiccionales de fondo, pues de lo contrario, su naturaleza sería la de un tribunal de casación, no la de *Ombudsman*.

No obstante, es importante subrayar que en el ámbito de las entidades federativas, el Constituyente excluyó solo **los asuntos jurisdiccionales;** pero implícitamente permitió que conocieran de aquellos que son materialmente administrativos, al determinar expresamente en el párrafo primero, del artículo 102, apartado B, Constitucional, que “los organismos de protección de los derechos humanos, 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”; por lo que todo acto administrativo, que no provenga de ese Poder, podrá ser conocido por los organismos protectores de derechos humanos.

Por todo lo cual, debe concluirse que la Constitución del Estado de Sinaloa, al prohibir que los actos del Poder Judicial de la Entidad, incluidas posibles violaciones a derechos humanos, sean conocidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se aparta del artículo 102, apartado B, primer párrafo de la Constitución Federal.

B. Tema de Inconvencionalidad.

Como se apuntó, el artículo 77 Bis, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, también resulta inconvencional, al excluir de la facultades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la posibilidad de conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa, violatorias de los derechos humanos, provenientes del Poder Judicial del Estado, es contrario a lo establecido en los artículos 25, de la Convención Americana de Derechos Humanos, 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, 8, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, vinculados a los preceptos 1° y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conviene recordar que a partir de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, al elevarse a rango constitucional los derechos humanos, protegidos en la ley fundamental del país y, en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano forma parte, se creó un bloque de constitucionalidad y convencionalidad, integrado tanto por la Ley Fundamental del país, como por los instrumentos internacionales, criterio que fue confirmado por el Pleno de ese Alto Tribunal, al resolver la Contradicción de Tesis número 293/2011, los

pasados veintiséis, veintisiete y veintinueve de agosto, así como dos y tres de septiembre, todos de dos mil trece.

En la discusión de tal asunto, el Pleno de la Suprema Corte determinó que los derechos humanos, con independencia de su fuente –nacional o internacional–, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de todas las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico, siempre que no se oponga a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Destaca, de igual forma, que, en la citada reforma constitucional de dos mil once, se incorporó el principio *pro personae*, como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquello que favorezca y brinde mayor protección a los derechos humanos de las personas. Principio que lleva implícita la condición de que, de existir distintas interpretaciones para una norma jurídica, deberá elegirse aquella que proteja con mayor amplitud al titular de un derecho humano; esto es, si en un caso concreto, es factible aplicar dos o más normas, el intérprete debe elegir la que proteja con mayor alcance a los titulares de un derecho humano.

Se cita, por ser aplicable al caso, la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número 1a. XXVI/2012 (10a.), en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Décima Época, febrero de dos mil doce, página seiscientos cincuenta y nueve, del rubro y texto siguientes:

“PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL. El segundo párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio pro personae que es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio. Por tanto, la aplicación del principio pro personae en el análisis de los derechos humanos es un componente esencial que

debe utilizarse imperiosamente en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona, a efecto de lograr su adecuada protección y el desarrollo de la jurisprudencia emitida en la materia, de manera que represente el estándar mínimo a partir del cual deben entenderse las obligaciones estatales en este rubro.”

Pero además, debe tenerse presente que en el ámbito internacional, se ha definido al principio *pro personae*, mediante dos variantes: a) **preferencia interpretativa**, según la cual el intérprete ha de preferir, de las interpretaciones válidas disponibles para resolver un caso concreto, la que más optimice un derecho fundamental, es decir, cuando amplía el ámbito de los sujetos protegidos por el Derecho o cuando amplía el perímetro material protegido por el Derecho; y, b) **preferencia de normas**, de acuerdo con la cual el intérprete, si puede aplicar más de una norma al caso concreto, deberá preferir aquella que sea más favorable a la persona, con independencia del lugar que ocupe dentro de la jerarquía normativa.

Es factible puntualizar también que el artículo 133 Constitucional, contiene el principio de jerarquía normativa, a través del cual se establece la estructura del orden jurídico mexicano al otorgar el rango de ley a los tratados internacionales celebrados y que se celebren por el Estado Mexicano, lo que implica que, lo pactado en los citados

instrumentos supranacionales, queda incorporado al derecho interno mexicano.

Razones por las cuales, a la luz de las citadas reformas Constitucionales, en materia de derechos humanos, vigentes a partir del diez de junio de dos mil once, es imperativo que las autoridades del país ejerzan, *ex officio*, el control de convencionalidad para aplicar en sus respectivos ámbitos competenciales, además del derecho interno, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás tratados internacionales en materia de derechos humanos, de los que México es parte, así como las interpretaciones que de sus cláusulas ha llevado a cabo la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por su exacta aplicación se citan las siguientes tesis:

Del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número P. LXVII/2011(9a.), en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Décima Época, diciembre de dos mil once, página quinientos treinta y cinco, del rubro y texto siguientes:

“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad exofficio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

Del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, publicada bajo el número II.4o. (III Región) 1 K (10a.), en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V,

Décima Época, enero de dos mil doce, página cuatro mil trescientos veintiuno, del rubro y texto siguientes:

“CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DIFUSO. DEBE EJERCERSE DE OFICIO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

A partir de las reformas a los artículos 1o. y 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 y 6 de junio de 2011, respectivamente, los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, ante la violación de los derechos humanos, deben ejercer el control de convencionalidad difuso, al ampliarse su competencia en cuanto al objeto de protección del juicio de amparo; es decir, afines a la lógica internacional, se extiende el espectro de protección en materia de derechos humanos y dada la necesidad de constituir al juicio de amparo en un medio más eficiente de autolimitar el abuso de la actuación de las autoridades públicas, se amplía el marco de protección de ese proceso, extendiendo la materia de control. En ese sentido es que mediante el juicio de amparo se protegen directamente, además de las garantías que preveía nuestra Constitución, los derechos humanos reconocidos por ésta, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, en los que operan los principios de progresividad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad, mediante la expresión clara del principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que brinden mayor protección a las personas, lo que mira hacia la justiciabilidad y eficacia de los derechos que, a la postre, tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual; por eso, para hacer eficaz la protección de los derechos humanos, el control de convencionalidad difuso debe ejercerse de oficio por los citados órganos porque, de lo contrario, los convenios, pactos o tratados sólo constituirían documentos sin materialización de su contenido, con la

consecuente generación de inseguridad jurídica, toda vez que el gobernado tendría incertidumbre sobre la normativa aplicable; además, el mecanismo para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, pues no podría entenderse un control como el que se indica, si no parte de un control de constitucionalidad general que deriva del análisis sistemático de los artículos 1o., 103 y 133 de la Constitución Federal y es parte de la esencia de la función judicial.”

A partir de lo cual, es preciso hacer referencia al contenido de las normas que conforman ese bloque de constitucionalidad y convencionalidad que se considera trasgredido, materia del presente concepto de invalidez: artículos 1° y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enlazados a los diversos 25, de la Convención Americana de Derechos Humanos, 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, 8, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, mismas que tutelan el derecho de acceso a la justicia.

Como quedó asentado en el apartado anterior (A), de este primer concepto de invalidez, el artículo 77 Bis, primer párrafo, de la Constitución del Estado de Sinaloa, excluye a los actos del Poder Judicial de esa Entidad, de la posibilidad de que sean examinados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, aun cuando sean de naturaleza administrativa y no recaigan sobre asuntos jurisdiccionales

de fondo. Lo que es contrario al artículo 102, apartado B, Constitucional.

Por lo expuesto, el artículo 77 Bis, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, es inconstitucional e inconvencional, por lo que ese Alto Tribunal, debe declarar su invalidez.

Resta añadir que precisamente, a la luz de la reforma Constitucional en materia de derechos humanos, que contiene un nuevo paradigma del orden jurídico nacional, debe privilegiarse el principio *pro personae* y el derecho fundamental de acceso a la justicia, reconocido en los artículos 1° y 17 de la Ley Fundamental del país, conforme a los cuales las disposiciones deben ser interpretadas de la manera más amplia y flexible, en aras de privilegiar los demás derechos de los gobernados.

Argumentos que respaldan lo esgrimido en el presente concepto de invalidez, que resaltan la necesidad de que el precepto impugnado sea declarado inconstitucional e inconvencional.

SEGUNDO. Los artículos 43, fracción XXXIV, párrafo segundo y, 77 Bis, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de

Sinaloa, limitan la autonomía e independencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de esa Entidad, lo que se traduce en una contravención al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que son inconstitucionales.

El multicitado artículo 102, apartado B, de la Ley Fundamental, establece la naturaleza jurídica de los organismos protectores de derechos humanos y, especifica, con claridad, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios y, que las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, deberán establecer **y garantizar** la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos; por su trascendencia, se reproduce en el apartado que aquí interesa:

“Art. 102.

B. (...)

(...)

*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 los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal **establecerán y garantizarán la autonomía** de los organismos de protección de los derechos humanos.*

(...).”

Dicha transcripción evidencia, literalmente, que el Constituyente Federal se preocupó por garantizar la **autonomía**, con que deben contar los organismos protectores de derechos humanos, como base fundamental de su actuar, sin la cual, los actos y recomendaciones que emitan, no tendrían el impacto y legitimidad con la que cuentan. Ello, pues la autonomía implica la exclusión de injerencias por parte de otras autoridades del Estado, que pudieran determinar su proceder, para conminarlos a actuar de determinada manera.

Sobre el tópico de la naturaleza de los organismos constitucionales autónomos, se ha pronunciado el Pleno de ese Alto Tribunal, en las tesis publicadas bajo los números P./J. 12/2008 y P./J. 20/2007, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomos XXVII y XXV, Novena Época, febrero y mayo de dos mil ocho y dos mil siete, respectivamente, páginas mil ochocientos setenta y uno y mil seiscientos cuarenta y siete, de los rubros y textos siguientes:

“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. *Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo,*

Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) **mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación;** c) **contar con autonomía e independencia funcional y financiera;** y, d) **atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.**”

“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines

*para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben **mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación**; c) Deben contar con **autonomía e independencia funcional y financiera**; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.”*

Entonces, los organismos constitucionales autónomos revisten las siguientes características esenciales:

- 1) Los establece directamente la Constitución Federal;
- 2) Mantienen, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación y no subordinación;
- 3) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y,
- 4) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado, que requieran ser eficazmente atendidas.

Luego, la característica principal de los organismos constitucionales de que se viene dando noticia, como es el caso de los organismos protectores de derechos humanos, es la autonomía en el desempeño de sus funciones: sin recibir instrucciones de ningún otro órgano del Estado, pues, se insiste, mantienen relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado; no de subordinación.

Se hace hincapié que mediante la aludida reforma Constitucional de diez de junio de dos mil once, en aras de robustecer la autonomía de los Organismos Protectores de Derechos Humanos, se dio relevancia legal a las consecuencias jurídicas de las recomendaciones; para lo cual se estableció, en el multicitado artículo 102, apartado B, párrafo segundo, que cuando no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Cámara de Senadores, o las legislaturas de las entidades federativas, los **llamarán, a solicitud de estos organismos, para que comparezcan**, a efecto de explicar el motivo de su negativa; según se aprecia:

“Art. 102.

B. (...)

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.
(...).”*

Vale la pena traer a colación, algunos de los comentarios realizados durante el proceso legislativo que dio lugar a la referida reforma Constitucional de junio de dos mil once, mediante la cual se estableció la facultad de la Cámara de Senadores o, de las legislaturas estatales, en su caso, de llamar, previa solicitud de los organismos protectores de derechos humanos, a las autoridades o servidores públicos que no acepten o cumplan las recomendaciones emitidas por estos, a efecto de explicar el motivo de su negativa:

De la exposición de motivos de la Cámara de Diputados, el veintiuno de noviembre de dos mil seis:

*“(...)
Si bien el propio Estado mediante Poder Judicial garantiza los mecanismos para hacer valer las garantías individuales; lo que se pretende con esta medida es **fortalecer las resoluciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para que éstas se conviertan en un mejor mecanismo en la protección de los***

derechos humanos y su reparación, en el marco de la división de poderes plenamente reconocido.

De esta forma, la reforma planteada genera un doble efecto. Por un lado **se agrega mayor relevancia a las resoluciones emitidas por la CNDH**, habida cuenta que el funcionario público reconoce la posibilidad de ser llamado a comparecer para explicar el motivo de la negativa; y por otro lado, se contribuye a profesionalizar el actuar de la Comisión, habida cuenta que las resoluciones deberán ser acompañadas de amplios y mayores fundamentos ante la posibilidad que la misma autoridad cuente con elementos para revertir o desmentir los supuestos que acompañan dicha resolución.

Ahora bien, por otro lado, se parte de la idea que la disposición en comento deberá ir acompañada de mayores elementos para un debido control político por parte del Senado de la República. En ese sentido, es que se hace la propuesta para facultar de forma exclusiva al Senado para que éste pueda solicitar información a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre asuntos de su competencia. (...).”

Del dictamen de la Cámara de Diputados, el catorce de diciembre de dos mil diez:

“(…)

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.

Con ello, **se confiere mayor fuerza a las instituciones protectoras de los derechos humanos** al obligar a las autoridades a quienes se dirige una recomendación que, en caso de no aceptarla, a fundar y motivar su negativa. Esto es importante porque no se está dando el carácter obligatorio a las recomendaciones, en virtud de que la naturaleza de las mismas queda sin tocar, por lo que no se altera el sistema de control no jurisdiccional y la fuerza moral de estos organismos protectores, fuerza apoyada en el conocimiento de la sociedad respecto a la recomendación emitida y al reproche que los grupos organizados pueden manifestar cuando las recomendaciones no sean aceptadas sin la correspondiente motivación o justificación de la negativa.
(...).”

El legislador del Estado de Sinaloa no respetó el espíritu del Constituyente, pues, mediante las normas impugnadas, facultó al Congreso de esa Entidad, previo a citar a comparecer a la autoridad o servidor público que se hubiere negado a aceptar o cumplir una recomendación, para explicar el motivo de su negativa, además de la solicitud del Presidente de ese organismo, condicionado a un **Dictamen de procedencia emitido por las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y la relativa al cargo que desempeñen dichos servidores, aprobado por el Pleno,** como se aprecia:

“**Art. 43.** (...)
I. a XXXIII Bis.

XXXIV. *Citar a comparecer a la autoridad o servidor público que se hubieren negado a aceptar o cumplir una recomendación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, para el efecto de que expliquen el motivo de su negativa.*

*Lo anterior, a solicitud del Presidente de ese organismo y **previo Dictamen de procedencia** emitido por las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y la relativa al cargo que desempeñen dichos servidores, aprobado por el Pleno.*

(...).”

“Art. 77 Bis. (...)

(...)

*Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que emita la Comisión Estatal de los Derechos Humanos. Cuando las recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, estos deberán fundar, motivar, y hacer pública su negativa; además, el Congreso del Estado, a solicitud del Presidente de ese organismo y **previo Dictamen de procedencia** emitido por las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y la relativa al cargo que desempeñen dichos servidores, aprobado por el Pleno, podrá llamar, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichas Comisiones Permanentes a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.*

Es decir, el Congreso del Estado de Sinaloa, **si lo estima en ese Dictamen de Procedencia, tiene la facultad de rechazar la solicitud de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sinaloa**

de citar, para que comparezca, una autoridad o servidor público, que se niegue a aceptar o cumplir una recomendación, en la que se determinó la existencia de violaciones a derechos humanos de la(s)

víctima(s); singularidad que torna inconstitucional las normas impugnadas, pues limitan la autonomía del Organismo Estatal de Protección de Derechos Humanos, autonomía que se encuentra protegida en el citado artículo 102, apartado B, de la Ley Fundamental.

Se insiste sobre la gravedad y trascendencia, de tales disposiciones, pues la Ley Fundamental estableció con claridad, que 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 los organismos de derechos humanos, 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 facultó a las legislaturas o al Congreso, dictaminar sobre la solicitud**, pues ello incidiría, necesariamente calificar la actuación de las Comisiones de Derechos Humanos, vulnerando su autonomía de gestión y supeditarla a las decisiones del Poder Legislativo, lo que es inadmisibile.

El Legislador de Sinaloa pretende coartar esa autonomía e independencia de los organismos constitucionales, al establecer que dicha facultad se encuentra condicionada a un “dictamen de procedencia”, con lo que, incluso, el Congreso del Estado, podrá

rechazar la solicitud del Organismo Estatal de Protección de Derechos Humanos.

En esta tesitura, las personas víctimas de una violación de derechos humanos, que hayan interpuesto una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que derive en una recomendación, se enfrentan a la posibilidad de que no tenga consecuencia alguna, ante la negativa del Congreso del Estado, de solicitar la comparecencia de los servidores públicos responsables que se nieguen a cumplirla. Por lo que las víctimas se quedan sin un medio de defensa efectivo, contra actos que afectaron sus derechos fundamentales y, por tanto, sin acceso a la justicia.

En el Estado de Sinaloa, las autoridades que se nieguen a aceptar o cumplir recomendaciones, no enfrentan consecuencias jurídicas ni políticas, pues el Congreso de esa Entidad, puede, en determinado momento, decidir, mediante el “dictamen de procedencia”, no exigir que comparezcan a rendir cuentas, lo que evidencia la gravedad de las disposiciones impugnadas, mismas que neutralizan la autonomía del Organismo Estatal de Derechos Humanos y dejan sin efectos las recomendaciones que emite.

Argumentos que evidencian la necesidad de que los preceptos impugnados en este concepto de invalidez, sean declarados inconstitucionales.

A manera de recapitulación:

1. El artículo 77 Bis, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, trasgrede los artículos 1° y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues excluye de las facultades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la posibilidad de conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de servidores públicos del Poder Judicial del Estado, que violen los derechos humanos; quedando las víctimas de estas violaciones sin una vía idónea para la protección de sus derechos fundamentales, por lo que es inconstitucional e inconvencional.
2. El artículo 77 Bis, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, también resulta inconvencional, al excluir de la facultades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la posibilidad de conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa, violatorias de los derechos humanos, provenientes del Poder Judicial del Estado, es contrario a lo establecido en los artículos 25, de la Convención Americana de

Derechos Humanos, 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, 8, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, vinculados a los preceptos 1° y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Los artículos 43, fracción XXXIV, párrafo segundo y 77 Bis, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, limitan la autonomía de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de esa entidad, al pretender condicionar la procedencia de citar a comparecer a autoridades o servidores públicos, que se nieguen a aceptar o cumplir una recomendación, a un “dictamen de procedencia”, lo que, además de limitar y coartar la autonomía del Organismo, se traduce en una contravención al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, una trasgresión al derecho de acceso a la justicia regulado en el artículo 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 17 de la Ley Fundamental del país.

XII. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace hincapié que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad

e inconvencionalidad de los artículos 43, fracción XXXIV, párrafo segundo y 77 Bis, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

En ese orden, se solicita atentamente, que sean tildados de inconstitucionales e inconvencionales los artículos 43, fracción XXXIV, párrafo segundo y 77 Bis, párrafo tercero, en la parte relativa a:

“(...) previo Dictamen de procedencia emitido por las Comisiones Permanentes de Derechos Humanos y la relativa al cargo que desempeñen dichos servidores, aprobado por el Pleno.”

Así como el artículo 77 Bis, párrafo primero, invalidando el extracto:

“(...) con excepción de los del Poder Judicial del Estado (...)”

Se pone a consideración de ese Alto Tribunal, la posibilidad de emitir una sentencia de interpretación conforme, al constituir un efecto que puede recaer en la promoción de una acción de inconstitucionalidad. En donde se declare que el artículo 77 Bis, párrafo primero, será constitucional y convencional, en la medida en que se interprete acorde a lo establecido por el Pleno de la Suprema Corte, en el

sentido de que la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa, puede conocer de los actos jurisdiccionales que no sean de fondo, provenientes de cualquier autoridad del Poder Judicial de esa Entidad.

Ello, con fundamento en el artículo 43, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estipula que las razones contenidas en los considerandos de las sentencias serán obligatorias, cuando sean aprobados por cuando menos ocho votos, como se cita:

*“**ARTICULO 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.”*

XIII. PRUEBAS.

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Doctor Raúl Plascencia Villanueva para que ocupe el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos

Humanos por un periodo de cinco años, contado a partir del dieciséis de noviembre de dos mil nueve, al quince de noviembre de dos mil catorce (Anexo uno).

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del estado de Sinaloa, del día trece de septiembre de dos mil trece (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

México, D.F., a once de octubre dos mil trece.

DOCTOR RAÚL PLASCENCIA VILLANUEVA
PRESIDENTE