**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 69/2019 Y SUS ACUMULADAS 71/2019 Y 75/2019, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

En sesión de uno de marzo de dos mil veintiuno, el Pleno de este Alto Tribunal resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, analizando la constitucionalidad del Decreto número 144, de 15 de mayo de 2019, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, el día siete de junio de dos mil diecinueve, mediante el cual se expidió la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en esencia, al invadir las facultades del Congreso de la Unión para regular la materia de mérito, en tratándose de infracciones, sujetos obligados y sanciones.

Al analizar el considerando cuarto referido a legitimación de las partes, se reconoció, por unanimidad de votos, la legitimación activa de las comisiones de derechos humanos, a nivel federal y estatal para impugnar la regularidad constitucional de la norma señalada en materia de responsabilidades administrativas.

Ahora bien, si bien voté por reconocer la legitimación activa de dichos organismos, lo cierto es que en la discusión reservé mi criterio, como lo he hecho reiteradamente en asuntos que abordan la misma problemática, a fin de manifestar el por qué considero que las comisiones de derechos humanos, ya sea a nivel federal o local, no están legitimadas para promover acciones de inconstitucionalidad cuando su argumento radique única y esencialmente en un tópico de invasión de competencias y, además, que tal pronunciamiento debe hacerse desde el momento en que se analiza la legitimación de las partes, sin ser necesario un estudio de fondo de lo planteado por la parte accionante.

Es menester precisar que la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -en su texto vigente al momento de resolver las acciones de mérito- modula la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para la presentación de una acción de inconstitucionalidad en atención a la materia de la que se trate, puesto que se entiende que sólo el Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión tienen la atribución para impugnar cualquier tipo de norma general por todo tipo de violaciones a la Constitución General. En tratándose de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se prevé la facultad de promover únicamente la acción de inconstitucionalidad respecto de posibles violaciones a los derechos humanos, misma facultad que se le reconoce a los organismos equivalentes a nivel local[[1]](#footnote-1).

Bajo ese contexto, la legitimación activa para el citado control de constitucionalidad se restringe a la materia específica que se señala el texto constitucional, sin que sea posible impugnar normas o violaciones que escapen a dicha materia. Es decir, los organismos constitucionales autónomos sólo pueden impugnar cierto tipo de normas en atención a su contenido material o en su caso impugnen ciertas normas por violar sólo determinados contenidos constitucionales, sin que sea posible poder impugnar las mismas normas por posibles violaciones a otras partes del texto constitucional[[2]](#footnote-2).

Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 104/2015, la Segunda Sala estimó, criterio que compartí plenamente, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar específicamente que la Comisión Nacional de Derechos Humanos sólo podrá interponer acción cuando se aleguen violaciones de leyes o tratados internacionales a derechos humanos, conlleva a una limitación constitucional en materia de legitimación que se verifica en atención al tipo de violación constitucional que se pretende impugnar y, por tanto, no se le permite la impugnación de invasiones a ámbitos de competencia de órdenes normativos u órganos del Estado.

Se reconoció que, conforme al Dictamen de la Cámara de Diputados de dieciocho de abril de dos mil seis, sobre el Decreto que adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se le amplió la competencia para reclamar normas en acción de inconstitucionalidad, a efecto de que pudiera defender de mejor manera las posibles violaciones a los derechos humanos por parte de órganos legislativos. Es decir, la legitimación de la Comisión en la acción de inconstitucionalidad se encuentra íntimamente relacionada con el correcto desarrollo de sus atribuciones como órgano constitucional garante de la protección de los derechos humanos.

En esa medida, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus equivalentes en las entidades federativas, no son órganos encargados de vigilar en abstracto por la vigencia del orden constitucional y no pueden interponer una acción de inconstitucionalidad por posibles violaciones constitucionales distintas a las referidas propiamente a derechos humanos, tales como la invasión de esferas competenciales de órganos estatales u órdenes normativos.

No es óbice a lo anterior, el hecho de que en los conceptos de invalidez los órganos protectores aleguen que esa posible invasión competencial de las autoridades legislativas, generen diversas violaciones constitucionales de forma indirecta -violación a seguridad jurídica, legalidad, etc.-, sino que es requisito constitucional para su procedencia que se aleguen violaciones directas a derechos humanos por la norma combatida.

Aunado a lo anterior, ha sido mi postura, que el análisis de procedencia de la acción de constitucionalidad promovida por los órganos protectores de derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe hacerse desde el momento de analizar la legitimación de las partes, en el caso, de la activa, puesto que desde ese momento debe definirse si se actualiza el supuesto constitucional de procedencia o no, en la medida si se alegan violaciones directas a derechos humanos o bien, si se refiere sólo a posibles violaciones indirectas derivadas esencialmente de un planteamiento de invasión de competencias, respecto de lo cual, carecería de facultad de ejercer el medio de control.

En la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y acumuladas, en que se actúa, se siguió el criterio mayoritario en el sentido de reconocer la legitimación activa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Nuevo Léon desde el considerando cuarto de la resolución -legitimación- y, en fondo, entrar al estudio de los argumentos planteados en materia de invasión de competencias y violación del derecho de seguridad jurídica.

Es precisamente en este aspecto donde radica mi disidencia, puesto que, a mi juicio, de la lectura propia del argumento reseñado como tema dos (2), se advierte que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, no desarrolló un argumento encaminado a evidenciar que la falta de competencia de la legislatura en materia de responsabilidades administrativas para señalar los sujetos obligados a su observancia, repercuta directamente en derechos humanos. Es decir, a mi juicio, el único concepto esgrimido se refiere a una mera invasión de competencia sin reflejar el por qué ello trasciende en materia de derechos humanos, como lo obliga la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, es que considero que no era posible reconocer (como se hizo desde el apartado correspondiente), la legitimación del órgano protector de derechos humanos local, para impugnar este tipo de violaciones constitucionales, puesto que su facultad se circunscribe exclusivamente a la impugnación de normas que trasciendan directamente en la violación de derechos humanos y no de forma indirecta o incidental.

En consecuencia, por las razones apuntadas, manifiesto mi disidencia respecto a las consideraciones que sustentan, en la parte conducente, la ejecutoria recaída a la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, en el que se actúa y, es por ello, que reservé mi derecho a emitir el presente voto concurrente.

**ATENTAMENTE**

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

1. Art. 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 o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

   […]” [↑](#footnote-ref-1)
2. “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.” Jurisprudencia P./J. 7/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, Página: 1513. No. registro: 172,641. [↑](#footnote-ref-2)