



PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

RECURSO DE RECLAMACIÓN 01/2015
DERIVADO DE LA ACCIÓN CONTRA LA
OMISIÓN LEGISLATIVA 01/2015

RECURRENTE: XXXXXXXXXX,
REPRESENTANTE COMÚN

**MAGISTRADO PONENTE: DOCTOR EN DERECHO LUIS FELIPE
ESPERÓN VILLANUEVA**

Mérida, Yucatán, México. Resolución del Pleno del Tribunal Constitucional del Estado de Yucatán, correspondiente al día veinte de agosto de dos mil quince.

V I S T O S:

Para resolver los autos del recurso de reclamación 01/2015 interpuesto por el ciudadano XXXXXXXXX, en su carácter de representante común de la parte actora en la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa local 01/2015, en contra del auto del ocho de junio del año dos mil quince, dictado por la Magistrada Instructora, por el cual desechó de plano la acción contra la Omisión Legislativa o Normativa local, por su improcedencia manifiesta e indudable; y:

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Escrito inicial. Por escrito presentado el veinticinco de marzo de dos mil quince, en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, los ciudadanos XXXXXXXXX y XXXXXXXXX, ambos por su propio y personal derecho, así como la persona moral denominada

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 01/2015 DERIVADO
DE LA ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA
O NORMATIVA LOCAL 01/2015**

“XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, por conducto de su socia administradora, ciudadana XXXXXXXX, promovieron formal Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa local en contra del H. Congreso del Estado de Yucatán, en contra de la omisión de expedir:

“La ley reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política de Estado de Yucatán. (También podría ser llamada “Ley de Reparación del Daño por Violaciones a Derechos Humanos” o “Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Yucatán”). Prevista en ese mismo dispositivo constitucional.”

SEGUNDO. Turno a la Magistrada Instructora. Por acuerdo de veintiséis de marzo de dos mil quince, el Magistrado Presidente de este Tribunal Constitucional ordenó que se formara y registrara el expediente relativo a la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa local; así como, que con fundamento en los artículos 31 de la Ley de Justicia Constitucional y 40 fracciones VI y VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas del Estado de Yucatán, y en el Acuerdo número OR11-120604-02 del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, publicado el día quince de junio del año dos mil doce en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, el expediente se turnara a la Magistrada de este Tribunal, Abogada Ligia Aurora Cortés Ortega, como instructora del procedimiento.

TERCERO. Desechamiento de la Acción. Por acuerdo de ocho de junio de dos mil quince, la Magistrada Instructora desechó de plano, por su improcedencia manifiesta e indudable, la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa local de referencia, ordenando el archivo del expediente como asunto totalmente concluido.

CUARTO. Interposición del recurso de reclamación.

Inconforme con ese acuerdo, por escrito presentado el quince de junio de dos mil quince en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, el ciudadano XXXXXXXX, en su carácter de representante común de la parte actora, interpuso el presente recurso de reclamación.

QUINTO. Admisión del recurso de reclamación.

Por acuerdo de diecinueve de junio de dos mil quince, el Presidente de este Tribunal, ordenó formar y registrar el toca relativo al recurso de reclamación en que se actúa, y en el mismo acuerdo admitió a trámite el recurso de reclamación que hace valer el recurrente y, ordenó correr traslado al Fiscal General del Estado para que dentro del plazo de cinco días manifestara lo que conviniera a los intereses de su representación.

SEXTO. Pedimento del Fiscal General del Estado.

Mediante oficio de fecha veintinueve de junio de dos mil quince, el Fiscal General del Estado formuló pedimento, el cual fue presentado en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal el día treinta del propio mes y año; en éste manifestó que existían argumentos suficientes y justificados para que la Magistrada Instructora de este Tribunal desechara de plano, por improcedente, la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa presentada.

SÉPTIMO. Turno al Magistrado Ponente.

Una vez integrado el expediente, tal y como se había ordenado en el auto de diecinueve de junio de dos mil quince, se remitió el expediente al Magistrado Doctor en Derecho Luis Felipe Esperón Villanueva, para que elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado erigido en Tribunal Constitucional del Estado de Yucatán es competente para resolver el presente recurso de reclamación derivado de la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa local 01/2015, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2 fracción V y 79 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán; 30 fracción II, 34 fracción III y 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán; toda vez que se interpone en contra del auto de la Magistrada Instructora de este Tribunal que determinó la improcedencia de una Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa local y, en consecuencia, desechó el memorial en el que se promovió la acción.

SEGUNDO. Oportunidad. El recurso de reclamación se presentó dentro del plazo de cinco días previsto en el artículo 78 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán.

Lo anterior, ya que el acuerdo recurrido se notificó personalmente a la parte recurrente el diez de junio de dos mil quince y, por ende, de acuerdo al artículo 21 de la ley de la materia, surtió sus efectos el día once siguiente, por lo cual el plazo de cinco días hábiles transcurrió **del doce al dieciocho de junio de dos mil quince**, descontándose los días trece y catorce de junio del año en cita, que precedieron al cómputo respectivo, por ser inhábiles al tratarse de sábado y domingo, tal como lo disponen los artículos 13 de la ley de la materia y 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán.

Por tanto, si el presente recurso fue presentado el quince de junio de dos mil quince en la Secretaría General de Acuerdos de este Tribunal, es evidente que fue presentado dentro del plazo legal que la ley otorga para tal efecto.

TERCERO. Legitimación. El escrito de expresión de agravios está signado por el ciudadano XXXXXXXX, considerándose que lo interpuso en su carácter de representante común de la parte actora, pues aunque el recurrente omitió indicar en el escrito recursivo si lo interpuso por su propio y personal derecho, o bien, en su carácter de representante común, debe entenderse que lo hizo con el segundo carácter indicado, ya que el auto que determinó improcedente la acción presentada el veinticinco de marzo de dos mil quince, afectó a los tres promoventes de la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa 01/2015.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis aislada 2a. LVIII/97 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aplicable por analogía, que a la letra dice:

***“REPRESENTANTE COMÚN EN EL JUICIO DE AMPARO.
REVISIÓN INTERPUESTA POR EL.***

*Aunque en el ocursio de revisión hecho valer por quien en la demanda fue señalado como representante común, se haya omitido señalar si se interpone con tal carácter o simplemente por su propio derecho, debe entenderse que lo hace con aquella representación, pues si la sentencia recurrida afectó a los dos quejosos y ambos se encuentran en la misma situación, se entiende que su intención es, no sólo defender sus derechos sino los de ambos, a menos que manifieste que únicamente lo hace por su propio derecho.”
(Registro en el Semanario Judicial de la Federación 198749)*

Asimismo, no obsta para considerar que el ciudadano XXXXXXXX es representante común de la parte actora, el hecho de que tal carácter no le haya sido reconocido en el auto que determinó la improcedencia de la acción; ello en virtud que de acuerdo al artículo 25 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, cuando en los mecanismos de control constitucional local intervengan dos o más personas como partes, deberán nombrar un representante común que designarán entre ellos mismos, estableciendo dicho artículo que si no lo hacen, se les prevendrá desde el primer auto para que propongan al representante dentro del término de tres días siguientes, y si no lo hicieren, se nombrará con tal carácter a cualquiera de los interesados.

Es así, que se puede decir que el establecimiento de la figura jurídica del representante común en los mecanismos de control constitucional local, tiene como propósito fundamental evitar que ante la pluralidad de promoventes se entorpezca la adecuada prosecución de esos mecanismos, debiendo actuar el representante común como un mandatario con autorización para litigar en representación de los restantes promoventes, sin perder su carácter de parte en el procedimiento.

En congruencia con lo anterior y, tomando en consideración que del contenido del precepto legal en cita no se desprende que se condicione la designación o el ejercicio de las funciones del representante común a ningún requisito, ni que se demanden mayores formalidades, es indudable que basta la designación del representante común que se haga por parte de los promoventes en el memorial respectivo, para que surta desde luego sus efectos, sin que sea

necesario un reconocimiento previo por parte de la autoridad instructora.

Estas consideraciones se sustentan en la jurisprudencia P/J. 124/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aplicable por analogía, que es del tenor literal siguiente:

“REPRESENTANTE COMÚN EN EL JUICIO DE AMPARO. SU DESIGNACIÓN POR LOS QUEJOSOS, SURTE EFECTOS SIN QUE SE REQUIERA PREVIO ACUERDO DEL JUEZ DE DISTRITO.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley de Amparo, cuando en un juicio de garantías la demanda se interponga por dos o más personas, éstas deberán designar de entre ellas un representante común, previéndose que si no lo hacen, el Juez mandará prevenirlas para que en un término de tres días designen uno, y si no lo hicieren, designará con ese carácter a cualquiera de los interesados; por lo que atento a lo previsto por ese precepto, se puede decir que el establecimiento de la figura jurídica del representante común en el juicio de amparo, tiene como propósito fundamental, evitar que ante la pluralidad de quejosos se entorpezca la adecuada prosecución del juicio de amparo, debiendo actuar el representante común como un mandatario con autorización para litigar en representación de los restantes quejosos, sin perder su carácter de parte en el procedimiento. En congruencia con lo anterior y tomando en consideración que del contenido del precepto en cita no se desprende que se condicione su designación o el ejercicio de sus funciones a ningún requisito, ni que se demanden mayores formalidades, es inconcuso que basta el nombramiento del representante común que se haga por parte de los peticionarios de garantías en la demanda de amparo, para que surta desde luego sus efectos, sin que sea necesario un reconocimiento previo por parte del juzgador de amparo.” (Registro en el Semanario Judicial de la Federación 190697).

Toda vez que los ciudadanos XXXXXXXX y XXXXXXXX, por su propio y personal derecho, y la persona moral denominada

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 01/2015 DERIVADO
DE LA ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA
O NORMATIVA LOCAL 01/2015**

“XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX”, por conducto de su socia administradora, ciudadana XXXXXXXX, promovieron formal Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa local 01/2015 de la cual deriva el presente recurso de reclamación, y en dicho escrito, el ciudadano XXXXXXXX fue designado como representante común de la parte actora, debe concluirse que el recurrente tiene legitimación para interponer este recurso en representación de la parte actora del mecanismo de control constitucional local señalado.

CUARTO. Procedencia del recurso. El presente recurso de reclamación es procedente conforme a lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, pues se interpuso en contra del auto por el que la Magistrada Instructora determinó la improcedencia de la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa local 01/2015 y, en consecuencia, desechó el memorial respectivo.

QUINTO. Auto impugnado. La materia del presente recurso de reclamación es el acuerdo de ocho de junio de dos mil quince, emitido por la Magistrada Instructora de la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa local 01/2015, el cual es del tenor literal siguiente:

“(...) se acuerda: Con fundamento en el artículo 24 veinticuatro y 100 cien fracción I primera de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, se tiene por presentados a XXXXXXXX y XXXXXXXX, el primero por su propio y personal derecho y la segunda por su propio derecho y en su carácter de socia Administradora de la Persona Moral denominada “XXXXXXXX”, el cual acredita con la copia certificada del Testimonio de Escritura Pública contenida en el Acta número 54 cincuenta y cuatro de fecha 13 trece de marzo del año 2000 dos mil ante la fe del

Abogado Anastasio José Manzanilla Torres Notario Público titular de la Notaria número 79 setenta y nueve del Estado, misma que contiene la Constitución Social de la persona moral antes referida; carácter que se le reconoce con todas sus legales consecuencias, y con tal personalidad se les tiene por presentados promoviendo la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa contemplada en el artículo 99 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán.-----

Establecido lo anterior, es imperativo resaltar que las causas de improcedencia son **figuras jurídicas de estudio preferente y oficioso previo al fondo del asunto como el que se resuelve**, esta Magistrada Instructora del Tribunal Constitucional del Estado estima en primer lugar y para un mejor entendimiento, precisar la naturaleza y objeto de la figura de la vía intentada: la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa, la cual desde una perspectiva instrumental, es un **procedimiento de coercibilidad** construido sobre la base de la falta de efectividad de las normas constitucionales durante un tiempo excesivamente largo, por “mor de la pasividad” del poder legislativo ordinario, principal responsable del desenvolvimiento de la Constitución.-----

Suele definirse como una Institución que implica: (...) la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación (...).-----

También se le ha conceptualizado como (...) la violación constitucional que se presenta por la falta de emisión, total o parcial, de normas secundarias de desarrollo constitucional, que son necesarias para que las normas constitucionales sean eficaces; o bien de aquellas que se requieren para la adecuación de la legislación secundaria a nuevos contenidos constitucionales, cuya expedición es ordenada por la propia norma fundamental y cuya omisión igualmente impide su eficacia plena (...).-----

En ese orden de ideas, debe partirse de un concepto normativo de Constitución, pues como toda norma jurídica, por el hecho de serlo **tiene elementos de coacción, o mejor dicho, de coercibilidad**.-----

Con base en lo anterior, la Constitución Política del Estado de Yucatán, es una norma general; en ese sentido, a fin de dotar de tal efectividad a sus preceptos, el Poder

RECURSO DE RECLAMACIÓN 01/2015 DERIVADO
DE LA ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA
O NORMATIVA LOCAL 01/2015

Constituyente implementó como medio de coercibilidad, la denominada Acción por Omisión Legislativa o Normativa, pues a través suyo, podrá conseguirse –en determinados casos-, la activación de la labor de producción del derecho legal.- - - - -

*Ahora bien, no todos los preceptos que integran el texto básico poseen el mismo carácter; para encontrarnos en los supuestos de procedencia de la acción por omisión, deberá existir una falta de desarrollo de los preceptos constitucionales que requieren tal proceder de manera concreta. De esta manera, pueden establecerse diversas tipologías de disposiciones constitucionales, en función de diferentes criterios a fin de determinar qué especie de mandatos presentan una suerte de encargos al legislador, esto es, como exigencias constitucionales de desarrollo ulterior: o sea, normas de eficacia limitada que requieren una actividad para completar esa eficacia a la que está destinada toda norma. Tiene que ser **evidente** el carácter imperativo de dicha exigencia de desarrollo posterior.- - - - -*

Estos encargos al legislador son preceptos calificados por parte de la doctrina como un género de “normas incompletas”, que requieren para su eficacia la interpositio legislatoris. Virtud a ello se concretará su sentido, se le dará plenitud y se realizarán las previsiones de los constituyentes. No en vano la Constitución es una norma, pero con unas funciones y finalidades que la caracterizan y especifican; por tal motivo, no agota la regulación de las materias que aborda sino que abre un puente a los poderes constituidos para el cumplimiento del programa constitucional y su ajuste a la concreta situación del tiempo histórico que esté transcurriendo.- - - - -

Entonces, la presencia de un encargo al legislador para que se produzca una omisión legislativa (o normativa), es esencial porque una omisión tendrá relevancia jurídica sólo cuando exista un precepto jurídico que establezca una conducta y, precisamente, dicha omisión lesione tal precepto.- - - - -

*Retomando una consideración anterior, respecto de los diversos tipos de disposiciones constitucionales, se afirma que éstas pueden ser contentivas de principios o de reglas, y en atención a la ubicación –en esa tipología- del precepto al cual se atribuya ese encargo al legislador que no fue desarrollado, se estará en condiciones de fincar la existencia o no de un **mandato expreso que amerite la interpositio***

legislatoris y en su caso, medir su compatibilidad con la Carta magna.-----

El punto decisivo para la distinción entre principios y reglas, es que los principios son normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas. Los principios son por consiguiente, **mandatos de optimización** que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diversos grados y porque la medida ordenada de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas.-----

En cambio, **las reglas** son normas que exigen un cumplimiento pleno y, en esa medida, pueden ser sólo cumplidas o no cumplidas. Si una regla es válida, entonces, **es obligatorio** hacer precisamente lo que ordena, ni más ni menos. Las reglas contienen por ello, determinaciones. Un ejemplo de ello, es la prohibición absoluta de tortura. Lo decisivo será que si una regla tiene validez y es aplicable, es un **mandato definitivo** y debe hacerse exactamente lo que ella dice.-----

Es importante hacer notar que se ha suscitado debate respecto de los nombres que se le hubieran de dar a los diversos tipos de Normas Constitucionales que gravitan sobre un sistema jurídico determinado, en donde se podría mencionar a las **Operativas** como las que cuya forma en que deberá acatarse su cumplimiento se halla claramente determinada en el Texto Constitucional, **mismas que tendrían una afinidad, al menos presuntiva, con las reglas, y para el caso que nos ocupa, con el mandato expreso de legislar o normar**; luego, cabe decir que, como refiere José Alfonso Da Silva, las **Normas de Principio pueden ser Organizativas –Institutivas o Programáticas, para así separarlas de las Operativas**. En las primeras, se contiene el inicio o esquema de determinado órgano, entidad o institución, dejando la efectiva creación, estructuración, o formación para la ley complementaria u ordinaria; mientras que las segundas contienen “esquemas genéricos, simples programas a ser desarrollados posteriormente por la actividad de los legisladores ordinarios”.-----

Aclarado el tema de la naturaleza de la acción por omisión legislativa; es menester ubicar esa figura de control constitucional en el ámbito normativo aplicable al caso concreto.-----

RECURSO DE RECLAMACIÓN 01/2015 DERIVADO
DE LA ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA
O NORMATIVA LOCAL 01/2015

El concepto de omisión legislativa en el Estado de Yucatán, no se reduce a un simple “no hacer”. En sentido jurídico-constitucional implica no hacer aquello a lo que de forma concreta o expresa se estaba constitucionalmente obligado. -----

Para hacer el contraste de los requisitos en comento con lo que se exige en la normativa aplicable, se citan los ordinales 70, fracción III, párrafo primero de la Constitución Política, y 99 y 102, fracciones III y V, estos últimos dos, de la Ley de Justicia Constitucional, ambos del Estado de Yucatán: -----

“Artículo 70.- En materia de control constitucional local, corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia erigido en Tribunal Constitucional, conocer: **III.** De las acciones contra la omisión legislativa o normativa, imputables al Congreso, al Gobernador o a los Ayuntamientos, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados por esta Constitución, así como de las leyes, siempre que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la misma.” -----

“Artículo 99.- La Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa es un procedimiento constitucional **que tiene por objeto restaurar la regularidad constitucional violentada cuando** el Congreso del Estado, el Gobernador del Estado o los Ayuntamientos no expidan alguna disposición de carácter general a que estén obligados **por mandato expreso** de la Constitución Local o de las leyes, **siempre que en este último caso la omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Local o impida la eficacia de la misma.**” -----

“Artículo 102.- El escrito de requerimiento en el que se promueva la acción contra la omisión legislativa o normativa deberá señalar: **...III.-** La norma general cuya expedición se reclama y el precepto constitucional o legal que dispuso su expedición **...V.-** Cuando la acción se enderece por falta de expedición de una disposición general que provenga de un mandato expreso de las leyes, se deberá señalar los motivos por los cuales se estima que la falta de expedición de la misma afecta al debido cumplimiento de la Constitución Local o impide su eficacia ...” -----

Asimismo, el legislador señaló en la **exposición de motivos de la Ley de Justicia Constitucional para el**

Estado, respecto de la “Omisión Legislativa o Normativa”, lo siguiente: - - - - -

“SEXTA.- En cuanto a la Omisión Legislativa, en general, se entiende la inactividad del legislador en el desarrollo de sus funciones relativas a la expedición de leyes...El tratadista Fernández Rodríguez conceptualiza la inconstitucionalidad por omisión como la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación...Si bien, en principio la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que la acción de inconstitucionalidad era improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley; tal criterio no aplica ya que al fijar los efectos de sus sentencias con fundamento en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, ha conminado a los órganos legislativos omisos para que emitan las normas necesarias a fin de cumplir con el mandato constitucional que se hubiese quebrantado...En ese sentido, se establece la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa como un procedimiento que se podrá seguir, cuando por falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados los poderes del Estado o los municipios en términos de la Constitución Política del Estado y de las leyes, no lo hagan y afecte el eficaz cumplimiento de la Constitución Local, ya que todo legislador racional no puede permitir que existan vacíos legales que pongan en riesgo la preservación del Estado Constitucional de Derecho, aún y cuando sea el mismo legislador, quien por una omisión lo transgreda.” - - - - -

De la lectura de lo anterior resulta aún más evidente que al regular el mecanismo de control constitucional denominado “Omisión Legislativa” o “Acción Contra la Omisión Legislativa o Normativa”, el legislador estatal previó que la misma sirviera a los ciudadanos como una herramienta jurídica para reclamar la expedición de aquellas normas de carácter general expresamente establecidas en la Carta Magna yucateca y que no hubieran encontrado desarrollo ya sea en sede legislativa (leyes) o administrativa (reglamentos, por ejemplo). - - - - -

Hasta lo aquí anotado conviene recalcar que, en principio, **la procedencia de la Acción por Omisión**

*Legislativa o Normativa en el Estado de Yucatán, se
construye: - - - - -*

*1.- A la existencia de un mandato de acción
expresamente dirigido al legislador (lato sensu) para
expedir (hacer) una norma; y - - - - -*

*2.- A que ese mandato provenga de la Constitución
Local o de las leyes. - - - - -*

*Entonces, ambos elementos son determinantes en un
primer nivel y que distinguen al indicado medio de control
constitucional de otros de similar índole, pertenecientes a
sistemas jurídicos diversos. - - - - -*

*Por ende, acorde con el marco normativo aplicable al
caso concreto, **LA OMISIÓN LEGISLATIVA O NORMATIVA
SE DEBE VINCULAR CON UNA EXIGENCIA
CONSTITUCIONAL DE ACCIÓN, NO BASTANDO UN
SIMPLE DEBER GENERAL DE LEGISLAR PARA
FUNDAMENTAR UNA OMISIÓN INCONSTITUCIONAL; A
SABER: LAS OMISIONES LEGISLATIVAS DERIVARÍAN
DEL INCUMPLIMIENTO DE MANDATOS
CONSTITUCIONALES-LEGISLATIVOS, ES DECIR, DE
IMPERATIVOS CONCRETOS Y EXPRESOS QUE
VINCULEN AL LEGISLADOR A LA ADOPCIÓN DE
MEDIDAS LEGISLATIVAS DE CONCRECIÓN
CONSTITUCIONAL. - - - - -***

*O sea, que la finalidad de la **Acción por Omisión
Legislativa o Normativa** es el control o defensa de la
Constitución Política del Estado de Yucatán, por lo que
esta última es **EL PARÁMETRO NECESARIO** que debe
tomarse en cuenta para hacer viable el ajuste de los actos
legislativos o administrativos en cuanto hace a la omisión en
que se hallen sus emisores respecto del ámbito de sus
funciones. - - - - -*

*El ejemplo más frecuente del actual raciocinio se
presenta cuando, a pesar de que en los artículos transitorios
de un decreto de reforma, el Constituyente Permanente (o
Poder Revisor de la Constitución) le manda o instruye al
legislador secundario u ordinario que, en un determinado
periodo o término, modifique o cree la legislación secundaria
que tome o haga plenamente eficaces las nuevas normas
constitucionales, aquél no cumple con tal prescripción. - - - - -*

*Otra variante se presentaría cuando, a pesar de no
existir un artículo transitorio que imponga un periodo
específico para agotar la acción legisferante, encontrándose
obligado a actuar en consecuencia, no genere la*

normatividad atinente. Como sucedió, por ejemplo, al final del siglo XX cuando el legislador ordinario “olvidó” crear la ley que permitiera la impugnación de las resoluciones de los agentes del Ministerio Público en torno al no ejercicio o desistimiento de la acción penal. - - - - -

Ahora bien, la solución judicial de un litigio o procedimiento implica que ella sea requerida al Tribunal correspondiente, mediante **la adecuada instancia procesal** que satisfaga ciertos requisitos de procedencia y de legitimación del actor; así, un tribunal no debe tomar conocimiento de un supuesto conflicto de intereses, **si la vía no es la correspondiente** o sustituyendo por su propio acto al que toca realizar a una de las partes para inconformarse contra una situación que le produzca lesión o agravio. - - - - -

Las causas o causales de improcedencia son de orden público y por ende deben examinarse de oficio, y de manera preferente, independientemente de que hayan sido o no invocadas por parte interesada, sin que exista límite temporal para analizarlas, y para el caso en concreto sirve de fundamento el artículo 29 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán que en su último párrafo expresamente establece: “Las causales de improcedencia serán analizadas en cualquier tiempo, y deberán examinarse de oficio por el magistrado instructor antes de admitir la demanda o el requerimiento”. - - - - -

Solidifica a lo ahora argumentado la siguiente tesis de Jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, Página 325, con número de registro 2005917 que a la letra dice: **“DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL.** El derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos. En este sentido, la inexistencia de

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 01/2015 DERIVADO
DE LA ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA
O NORMATIVA LOCAL 01/2015**

un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la citada Convención constituye su transgresión por el Estado parte. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que para que exista el recurso, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley, o que sea admisible formalmente, sino que se requiere que sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. Ahora bien, el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estudio de fondo de los alegatos propuestos en el amparo no constituye, en sí mismo, una violación al derecho referido, pues en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas, las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquéllas. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier otra índole, de los recursos internos; de forma que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado, a fin de resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y, en cualquier caso, cabría considerar que los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado. En este sentido, aun cuando resulta claro que el juicio de amparo es una materialización del derecho humano a un recurso judicial efectivo, reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el hecho de que el orden jurídico interno prevea requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades jurisdiccionales analicen el fondo de los argumentos propuestos por las partes no constituye, en sí mismo, una violación a dicho derecho fundamental.” - - - - -

Para efecto de mejor proveer en el presente asunto, esta Magistrada Instructora del Tribunal del Tribunal Constitucional del Estado, con fundamento en el artículo 7 siete de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de

Yucatán, en relación a lo dispuesto por la fracción I primera del numeral 52 cincuenta y dos del Código de Procedimientos Civiles de Yucatán que a la letra establece: "...I.- Mandar que se traigan a la vista cualesquiera autos o documentos que tengan relación con el pleito y sean necesarios para establecer el derecho de las partes, si para ello no hubiere inconveniente legal..."; tiene a bien traer a colación el precedente contenido en la Omisión Legislativa o Normativa Local número 1/2014 de fecha 2 dos de marzo del año 2015 dos mil quince, emitida por el Tribunal Constitucional del Estado de Yucatán. -----

Robusteciendo lo anterior la tesis de Jurisprudencia P./J. 74/2006, con Registro: 174899, Instancia: Pleno, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Junio de 2006, Página: 963, cuyo rubro y texto a la letra dicen: -----

“HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.”

Con base en todo lo anterior y justipreciando lo planteado por los promoventes en este asunto, así como lo dispuesto en los numerales 29 veintinueve fracción VIII octava, 31 treinta y uno y 32 treinta y dos, en relación con los diversos 99 a contrario sensu y 104 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, lo cuales disponen: -----

“Artículo 29.- Los mecanismos son improcedentes:...**VIII.-** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición contenida en

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 01/2015 DERIVADO
DE LA ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA
O NORMATIVA LOCAL 01/2015**

esta Ley...Las causales de improcedencia serán analizadas en cualquier tiempo, y deberán examinarse de oficio por el Magistrado Instructor antes de admitir la demanda o requerimiento.”- - - - -

“Artículo 31.- Recibida la demanda o el requerimiento, y una vez registrada ante la Unidad de Asuntos Jurídicos y sistematización de precedentes del tribunal, el Presidente del Tribunal Constitucional designará dentro de las veinticuatro horas siguientes, según el turno que corresponda a un Magistrado Instructor a fin de que trámite el proceso hasta ponerlo en estado de resolución.”- - - - -

“Artículo 32.- El Magistrado Instructor Examinara ante todo el escrito de demanda o el requerimiento, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechara de plano y comunicara su resolución a la parte actora.”- - - - -

“Artículo 99.- La Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa es un procedimiento constitucional que tiene por objeto restaurar la regularidad constitucional violentada cuando el Congreso del Estado, el Gobernador del Estado o los Ayuntamientos no expidan alguna disposición de carácter general a que estén obligados por mandato expreso de la Constitución Local o de las leyes, siempre que en este último caso la omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Local o impida la eficacia de la misma.”- - - - -

“Artículo 104.-En la acción contra la omisión legislativa o normativa el magistrado instructor podrá aplicar las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en esta Ley, en lo que resulten aplicables de acuerdo a la naturaleza y tramitación del mecanismo...En todo caso será improcedente la acción contra la omisión legislativa o normativa cuando el poder u órgano responsable de emitir la disposición de carácter general la haya expedido y sólo se encuentre pendiente su sanción, promulgación y publicación. Tampoco será procedente dicho mecanismo cuando el Congreso del Estado haya aprobado un proyecto de ley y éste se encuentre sujeto a una cuestión de control previo de constitucionalidad...Cuando previamente a que se dicte sentencia definitiva en el asunto planteado, el Congreso, el Gobernador o los ayuntamientos expidan la disposición general cuya omisión se reclamó, se dictará el sobreseimiento de la cuestión.”- - - - -

Una vez sentado lo anterior, es importante considerar que la petición exacta del promovente es la expedición de

una “ley reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán”, según se desprende de su escrito inicial, y a la cual esta autoridad instructora ha tenido a bien estudiar y contrastar con la legislación aplicable.-----

La suscrita Magistrada Instructora, al examinar el escrito de demanda en estudio, advierte un motivo manifiesto e indudable de improcedencia lo que da lugar a **DESECHAR DE PLANO** la referida demanda con todas sus legales consecuencias; con base a los siguientes argumentos jurídicos:-----

La ruta crítica a seguir para resolver el asunto de mérito, sería a partir de la siguiente pregunta: ¿Existe una obligación expresa, contenida en la Constitución Yucateca, o en la legislación ordinaria de esta entidad federativa, dirigida al H. Congreso del Estado para que éste cree una ley Reglamentaria del artículo 2º de la Constitución Local?.-----

Para desentrañar el cuestionamiento anterior se transcribe el artículo dos, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Yucatán: “Todas las autoridades y organismos autónomos del Estado de Yucatán, 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.”-----

Por todo lo anterior y del contraste entre lo que expone el promovente y lo establecido en el marco normativo aplicable al caso concreto, se evidencia que el argumento de aquél, no se adecua a la concepción de que **LA OMISIÓN LEGISLATIVA O NORMATIVA SE DEBE VINCULAR CON UNA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL DE ACCIÓN, PUES NO BASTA UN SIMPLE DEBER GENERAL DE LEGISLAR PARA FUNDAMENTAR UNA OMISIÓN INCONSTITUCIONAL; A SABER: LAS OMISIONES LEGISLATIVAS DERIVARÍAN DEL INCUMPLIMIENTO DE MANDATOS CONSTITUCIONALES-LEGISLATIVOS, ES DECIR, DE IMPERATIVOS CONCRETOS Y EXPRESOS QUE VINCULEN AL LEGISLADOR A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS LEGISLATIVAS DE CONCRECIÓN CONSTITUCIONAL.**-----

Dado que del estudio acucioso de la Constitución Política del Estado de Yucatán, no se advierte que exista obligación expresa en ese sentido, con fundamento en los artículos 29 veintinueve fracción VIII octava y último párrafo del mismo, 31 treinta y uno y 32 treinta y dos, en relación con los diversos 99 a contrario sensu y 104 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, líneas arriba transcritos, la suscrita arriba a la conclusión fundada y motivada de **DESECHAR DE PLANO por improcedente la demanda de Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa; toda vez que EN EL PRESENTE CASO SE ACTUALIZA DE FORMA INDUBITABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE SURGE DE LA INTERPRETACIÓN CONJUNTA DE LOS NUMERALES PREVIAMENTE TRANSCRITOS, PUES EN EL CASO SOMETIDO A LA POTESTAD DE ESTA RESOLUTORA NO SE CUMPLE A CABALIDAD CON EL OBJETO QUE EL ARTÍCULO 99 DISPONE PARA LA PROMOCIÓN DE UNA ACCIÓN POR OMISIÓN LEGISLATIVA O NORMATIVA.** - - - - -

No pasa inadvertido para esta Magistrada Instructora que, **deben excluirse de este medio de control de la regularidad constitucional local los mandatos que contienen deberes de legislación abstractos, como es el caso, por ejemplo, de la obligación del Estado de garantizar la vivienda, la educación, la dignidad, la no discriminación, etc., mismos que se vincularían con las Normas Constitucionales Programáticas, que, por lo ya comentado, tendrían más afinidad con las de Principio y no así con las Operativas, y por ende, menos todavía con el presupuesto coercitivo que es inherente con el mandato expreso de legislar.** - - - - -

Esto último se basa en atención a su contenido genérico carente de directrices o mandatos concretos a través de los cuales se consiga la efectividad de tales derechos. - - - - -

En ese contexto, si como ya se ha indicado, la **Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa** es un mecanismo que procede por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados por la Constitución yucateca el Congreso del Estado, el gobernador y los ayuntamientos. El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el estado (es el único medio de control en donde se legitima a ciudadanos para

instarlo). Se podrá promover dentro de los treinta días siguientes a que haya vencido el plazo otorgado para expedir alguna disposición de carácter general. En caso de que no se establezca por la Constitución local, o por las leyes, plazo alguno para la expedición de una disposición general, la acción podrá ser promovida en cualquier tiempo. La resolución que emita en su caso el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y decrete la existencia de omisión legislativa o normativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en el órgano de difusión oficial del estado. - - - - -

Contra esos mandatos que contienen deberes de legislación abstractos, y que si bien configuran deberes de acción legislativa, no es procedente el medio de control intentado, pues de ser así, se estaría **VIOLANDO EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DEL ESTADO**, tal y como se resolvió por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las **Acciones de Inconstitucionalidad 8/2010 y 11/2011, promovidas en contra de la Constitución Política del Estado de Yucatán y de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán**, respectivamente. - - - - -

En conclusión, sus actos no pueden ser analizados a través de este medio de control en términos de lo antes considerado, por lo que se **DESECHA DE PLANO**, por improcedente, la demanda presentada en este vía por XXXXXXXX y XXXXXXXX, el primero por su propio y personal derecho y la segunda por su propio derecho y en su carácter de socia Administradora de la Persona Moral denominada "XXXXXXX", en contra del H. Congreso del Estado de Yucatán. En tal virtud, déjense a salvo los derechos de los promoventes para que los ejercite en la vía y forma legal que corresponda; proceda la Secretaria de este Tribunal a devolverle los documentos originales que exhibió, previa toma de razón, copia certificada que de los mismos se deje en autos y archívese este expediente como asunto totalmente concluido. Fundamento: Artículo 32 de la Ley de Justicia Constitucional del Estado y los numerales antes citados. (...)"

SEXTO. Agravios. En el presente recurso de reclamación el representante común de la parte actora en la Acción contra la Omisión

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 01/2015 DERIVADO
DE LA ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA
O NORMATIVA LOCAL 01/2015**

legislativa o Normativa local desechada, hizo valer los agravios siguientes:

PRIMERO. La parte recurrente esgrime que la responsable violó la técnica jurídica que rige el procedimiento al desecharse de plano la demanda haciendo consideraciones propias de la sentencia definitiva

Señala el recurrente que si bien es cierto que conforme al artículo 29 de la Ley de Justicia Constitucional las causales de improcedencia son de orden público y de estudio preferente, debiendo el magistrado instructor analizarlas de oficio antes de admitir la demanda, también es cierto que no toda causal de improcedencia se actualiza de forma indudable y manifiesta sino que existen casos en los que solamente es posible advertir si se configura una causal de improcedencia o sobreseimiento tras haber realizado un análisis profundo, propio de la sentencia definitiva y no del auto inicial.

Argumenta el recurrente que de lo anterior se desprende la siguiente disyuntiva; por una parte, si la magistrada instructora no realizó un análisis profundo y desechó de plano la demanda, su decisión no puede considerarse debidamente fundada y motivada, entonces violó el principio de certidumbre jurídica; empero, si realizó un análisis profundo de la causal en comento, entonces realizó un estudio que no es propio del auto inicial, sino de la sentencia definitiva, luego no observó la técnica jurídica del procedimiento ya que el auto inicial no es el momento procesal oportuno para realizar estudios profundos, en consecuencia violó el principio de tutela judicial efectiva. Al respecto, cita la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro "AUTO INICIAL DE TRÁMITE DE LA DEMANDA DE AMPARO. NO ES LA ACTUACIÓN

PROCESAL OPORTUNA PARA ANALIZAR SI EL ACTO RECLAMADO PROVIENE DE UNA AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.”

Afirma el recurrente que la decisión de la magistrada instructora es incompatible con el principio de certidumbre jurídica y el derecho a una tutela judicial efectiva, consagrados en los artículos 16 y 17 de la Constitución Federal, porque para ello tuvo que hacer un análisis profundo del asunto; luego no se trata de una causal notoria, manifiesta e indudable, ya que son múltiples y complejos los elementos que deben examinarse para determinar la actualización de la causal invocada.

Enuncia el recurrente que lo anterior es así, habida cuenta que para tener plena certeza sobre la configuración de esta causal debe fijarse con precisión el contenido, exégesis y alcance del precepto constitucional o legal que contiene la norma omitida cuya expedición se reclama, que en el presente caso lo es el artículo 2 párrafo primero de la Constitución Local, labor interpretativa encaminada no solo a establecer si del contenido del precepto constitucional o legal en cuestión se desprende la obligación de expedir una norma, sino también de dilucidar las causas primeras y los fines últimos del precepto invocado, aspectos de alta complejidad que necesariamente repercuten en la decisión final, estando estrechamente vinculados con el fondo del asunto; consecuentemente, estas valoraciones son propias de las consideraciones de la sentencia definitiva y no del auto inicial.

Menciona el recurrente que aunado a lo anterior, este Tribunal debe realizar un análisis acucioso de la demanda, lo que implica que

la demanda se valore en su integridad considerando no solo lo expresamente plasmado sino también qué es lo que el actor quiere, es decir, entender en su justa dimensión el problema jurídico cuya solución se pide, para lo cual el Tribunal Constitucional incluso está facultado para suplir la deficiencia de la queja, en términos del artículo 37 de la Ley de la materia.

Por estas razones, en opinión de quien recurre, fue incorrecta la determinación de desechar de plano la demanda, toda vez que el auto de inicio no es el momento procesal oportuno para determinar si se actualiza en la especie la hipótesis prevista en el artículo 29 fracción VIII en relación con los diversos 99 a *contrario sensu* y 104 de la Ley de Justicia Constitucional; máxime que el H. Tribunal no ha fijado precedentes que determinen la interpretación que deba darse al artículo 2° de la Constitución Local; luego la determinación de la instructora en el sentido que el párrafo primero *in fine* del dispositivo constitucional mencionado no contiene la obligación de expedir una ley reglamentaria, no es un supuesto indudable y fehaciente, sino uno sujeto a debate.

Señala el recurrente que es menester precisar que la valoración de esta causal en la sentencia definitiva y no en el auto inicial, no constituye una mera formalidad con efectos dilatorios, sino que es la única manera de darle plena certeza al particular, al permitir que sea el Pleno del Tribunal Constitucional el que justiprecie esa causal, aspecto que cobra especial relevancia si se toma en consideración que la fracción VIII del artículo 29 de la Ley de Justicia Constitucional es la causal de improcedencia más vaga y abstrusa de la ley, tanto es así que incluso en la omisión legislativa 01/2014 ese mismo H. Tribunal valoró la causal en comento en la sentencia definitiva y no

desde el inicio, siendo además una decisión dividida, a lo que debe sumarse la necesidad de que el Tribunal Constitucional establezca el alcance hermenéutico del artículo 2 de la Constitución Yucateca, como prerequisite para estar en aptitud de determinar la actualización de la hipótesis aludida.

Reitera el recurrente que en conclusión, al no actualizarse un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, ya que en esa etapa no es evidente, claro y fehaciente el alcance del artículo 2° de la Constitución Local, es imprescindible que el Pleno de este H. Tribunal realice un análisis profundo, propio de la sentencia definitiva; por ende, la magistrada instruirá debió admitir la demanda, sin perjuicio de que en el transcurso del procedimiento el Tribunal lleve a efecto el análisis exhaustivo de esos supuestos.

SEGUNDO. Alega el recurrente que la resolución impugnada viola su derecho a una tutela judicial efectiva, toda vez que la magistrada instructora dejó de observar los principios pro persona e *in dubio pro actione* o *favor actionis*.

Señala el recurrente que a raíz de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, y de la reforma a la Constitución Yucateca publicada en el Diario Oficial del Estado el veintiséis de julio de dos mil trece, fue concebido un nuevo paradigma de derecho, conforme al cual las actuaciones de todos los órganos del Estado gravita en torno a la protección de la dignidad humana.

Aduce que este paradigma consagró el principio pro persona como eje rector de interpretación de las normas jurídicas. De acuerdo

con este mandato de optimización las autoridades deben favorecer la interpretación más favorable a la persona, lo que en el contexto de los requisitos de procedencia y admisibilidad, se traduce en la obligación de privilegiar aquellas interpretaciones que permitan el acceso más amplio a la justicia, así como desarrollar las posibilidades del recurso judicial.

Argumenta quien recurre que visto de otro modo, el principio pro persona es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la normas 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.

Aduce que una manifestación de ese principio es la preferencia interpretativa en la que el intérprete ha de preferir la interpretación que más optimice un derecho fundamental, entre los cuales se encuentra el sub-principio *in dubio pro actione*, que constituye la aplicación del principio pro persona al ámbito procesal, de forma que el intérprete debe analizar las restricciones o limitaciones legales para acceder al órgano jurisdiccional de forma restrictiva, con el objetivo de lograr que el mayor número de procesos sea iniciado y, en la medida en que sea posible, se satisfaga la pretensión del demandante optimizando con ello el derecho a la jurisdicción, mediante la preferencia interpretativa extensiva, como manifestación del principio pro persona, y la aplicación del principio *pro actione* se optimizan la interposición y admisión de los medios de impugnación.

El recurrente sustenta estos razonamientos en la tesis aislada emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, de rubro “PRINCIPIO PRO PERSONA. SU APLICACIÓN PERMITE OPTIMIZAR LA ADMISIÓN DE RECURSOS EN AMPARO.”

Precisa el recurrente que si bien es cierto que el gobernado no está eximido de respetar los requisitos de procedencia previstos en las leyes para interponer un medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía para hacer posible arribar a una adecuada resolución, no es menos cierto que los tribunales deben resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, debiendo buscarse con apoyo en los principios *pro homine* e *in dubio pro actione* la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho humano, sin soslayarse los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios.

El recurrente apoya lo anterior en las tesis siguientes: tesis aislada del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, de rubro “*TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y PRINCIPIO IN DUBIO PRO ACTIONE O FAVOR ACTIONIS. INTERPRETACIÓN DE LA QUE DEBE PARTIR LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA PARA RESPETAR ÉSTE Y LOS PARÁMETROS CONVENCIONALES Y CONSTITUCIONALES DE AQUÉLLA, RESPECTO DE LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO, PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 56, FRACCIÓN VII Y 57, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN.*”;

jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, de rubro *“ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. LAS GARANTÍAS Y MECANISMOS CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1 Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, TENDENTES A HACER EFECTIVA SU PROTECCIÓN, SUBYACEN EN EL DERECHO FUNDAMENTAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”*; tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro *“TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL LEGISLADOR NO DEBE ESTABLECER NORMAS QUE, POR SU RIGORISMO O FORMALISMO EXCESIVO, REVELEN UNA DESPROPORCIÓN ENTRE LOS FINES DE LAS FORMALIDADES Y LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY PARA PRESERVAR LA CORRECTA Y FUNCIONAL ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.”*; tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro *“TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO.”*

En opinión del recurrente, del análisis de la resolución impugnada se tiene que la magistrada instructora lejos de privilegiar la interpretación que más favorecería la acción, interpretando de forma restrictiva la causal de improcedencia prevista en el artículo 29 fracción VIII en relación con los diversos 99 a *contrario sensu* y 104 de la Ley de Justicia Constitucional, lo que habría permitido admitir la

demanda, y eventualmente conocer del fondo del asunto en el momento procesal oportuno, realizó una interpretación excesivamente formalista, desproporcionada y extensiva de la causal indicada, ignorando los principios pro persona y *favor actionis*, que de haber sido observados y analizados de forma armónica y sistemática con el derecho a la tutela judicial, la habrían hecho arribar a la conclusión de tener por satisfecho el requisito de precisar la norma cuya expedición se reclama y el precepto constitucional que dispuso la expedición de norma, de conformidad con el artículo 99 de la Ley de la materia.

Enuncia el recurrente que en el acuerdo impugnado se prefirió una interpretación extensiva de las normas restrictivas, contraviniendo los principios expuestos, y que en estas condiciones la resolutora desconoció los multicitados principios pro persona y *favor actionis* toda vez que por un aparte, hizo una interpretación extensiva mucho más gravosa de lo que es estrictamente necesario, de las restricciones previstas en los artículos 29 fracción VIII, 99 y 104 de la Ley de Justicia Constitucional (que establecen los requisitos de forma y las causas de improcedencia); y por otra parte, hizo una interpretación restrictiva del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Local (que consagra derechos humanos y obligaciones para el Estado) para llegar a la conclusión de que el artículo 2º constitucional mencionado, no contiene un mandato expreso de legislar, sino un “simple deber general de legislar”.

El recurrente manifiesta que lo anterior le causa agravio porque de haber interpretado estos mismos dispositivos atendiendo a los principios pro persona y *favor actionis*, habría tomado en cuenta, tal y como se propuso en el memorial de demanda (página 15) que “*la Constitución Local, al igual que los tratados en materia de derechos*

humanos, es un instrumento vivo que debe ser interpretado atendiendo a su objeto y fin, de manera que se vele por su efecto útil,” partiendo de esta base, debió estimarse que el artículo 2º párrafo primero *in fine* de la Constitución Yucateca sí contiene un mandato concreto y expreso de legislar y lo transcribe.

Señala quien recurre que de haber valorado la resolutora el artículo en cuestión desde estos parámetros, habría arribado a la conclusión lógica, natural e inmediata de que, al menos indiciariamente para efecto de admitir la demanda, el citado artículo constitucional sí contiene un mandato concreto y expreso de legislar, ya que en caso contrario se le resta fuerza jurídica a la parte final del párrafo citado, es decir, al afirmar que es un mandato genérico o directriz que no conlleva una obligación coercible de legislar, desconoce el objeto y fin de la expresión “en los términos que establezca la ley” así como las obligaciones constitucionales de garantizar y reparar, lo que equivale a privar de efecto útil a la constitución y a sus mecanismos de defensa, máxime que la pretensión de conminar al H. Congreso a expedir esta ley, no es otra que hacer efectivo el derecho humano a obtener una justa reparación.

Afirma el recurrente que de este modo, la resolutora debió concluir que la demanda sí cumplió con los extremos necesarios para la procedencia de la acción por omisión legislativa o normativa que, de acuerdo a la resolución impugnada, se constriñe a 1.- A la existencia de un mandato de acción, expresamente dirigido al legislador (lato sensu) para expedir (hacer) una norma; y 2.- A que ese mandato provenga de la Constitución Local o de las leyes.

Para quien recurre, la obligación contenida en el supracitado artículo 2 párrafo primero, *in fine*, no se trata de una obligación abstracta, sino de una obligación expresa y concreta, porque literalmente emplea el término “la Ley”, haciendo referencia a un acto legislativo específico y determinado, y no a términos imprecisos y vagos como “las leyes” “las normas” u otros conceptos genéricos, de lo que se sigue que, de acuerdo con la separación de poderes y el marco competencial vigente, la obligación de expedir esta ley no puede estar a cargo de otro órgano más que el H. Congreso del Estado, por ende, la disposición sub-examine indubitablemente vincula al legislador local a actuar en un sentido determinado.

Asimismo, señala el recurrente que el precepto en cita detalla las obligaciones que deberán contemplarse en la ley, al precisar que “el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos” y si bien, no se incluyen más lineamientos o directrices, como podrían ser artículos transitorios, ello no debe obstar para la procedencia de la acción, porque el propio legislador eximió de esa obligación, a establecer que en caso de que la Constitución Local o las leyes no establezcan plazo alguno para la expedición de la disposición general, la acción puede ser promovida en cualquier tiempo, máxime que será la propia legislación secundaria la que deba concretar los mandatos o directrices a seguir.

TERCERO. Apunta el recurrente que existe una violación al derecho a la tutela judicial efectiva, en la parte de la resolución que estimó que no es procedente el medio de control intentado, porque se estaría violando el ámbito competencial de atribuciones del Congreso del Estado.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 01/2015 DERIVADO
DE LA ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA
O NORMATIVA LOCAL 01/2015**

Manifiesta el recurrente que esto es así, porque al resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación la acción de inconstitucionalidad 11/2011 lejos de concluir que la acción contra la omisión legislativa viola las facultades del Congreso Local, reconoció la validez de los artículos de la Ley de Justicia Constitucional impugnados por el Procurador General, y específicamente de la acción contra la omisión normativa, con lo expresado en los párrafos 90 y 96 de la sentencia señalada, transcribiendo la parte conducente de los párrafos mencionados. Además, transcribe partes conducentes de los párrafos 100, 101 y 105 de la misma sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Argumenta el recurrente que en las relatadas consideraciones es inconcuso que constreñir al órgano legisferante a expedir la ley reglamentaria del artículo 2 párrafo primero *in fine* de la Constitución Local, de ninguna manera representa una violación al ámbito de competencia de atribuciones del H. Congreso del Estado, en la inteligencia que será este órgano y no el H. Tribunal Constitucional el que determine los términos en que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

En opinión del recurrente no se afecta la esfera de competencia del Poder Legislativo porque conserva su libertad de configuración legislativa para dictar de forma autónoma el contenido de la norma omitida, limitándose el H. Tribunal Constitucional a verificar la existencia de la omisión y en su caso fijar el plazo para que el Congreso la subsane, toda vez que este medio de control, tiene por objeto y fin conminar al legislador a que se restaure la regularidad constitucional violentada cuando omite expedir una norma a que esté

obligado por mandato constitucional, y no que el H. Tribunal Constitucional sustituya al legislador o que se inmiscuya o interfiera con el proceso legislativo, por ser propio y exclusivo del Congreso Local.

Concluye el recurrente que es palmario que la decisión de la resolutora de desechar de plano la demanda por no ser procedente el medio de control intentado, bajo el argumento de que se violaría el ámbito competencial del Congreso, es inexacto toda vez que en el evento de que en la sentencia definitiva se conforme la existencia de la omisión atribuida al citado órgano, el efecto de la sentencia se limitará a otorgar un plazo para que subsane la omisión, quedando el H. Congreso facultado para determinar el contenido de la ley en plenitud de jurisdicción.

SÉPTIMO. Estudio de fondo. Es fundado y suficiente para revocar el auto impugnado el primero de los agravios formulados por el recurrente, en virtud de lo siguiente:

Del auto recurrido se aprecia que del examen del escrito de promoción de la Acción, se advirtió un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, lo que dio lugar a desechar de plano la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa local por considerar que no existía una obligación expresa, contenida en la Constitución Yucateca, o en la legislación ordinaria de esta entidad federativa, dirigida al H. Congreso del Estado para que este cree una ley reglamentaria del artículo 2º de la Constitución Local, actualizándose la causa de improcedencia prevista en los numerales 29 fracción VIII, 31 y 32, en

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 01/2015 DERIVADO
DE LA ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA
O NORMATIVA LOCAL 01/2015**

relación con los diversos 99 a *contrario sensu* y 104 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán¹.

El recurrente en su primer agravio manifestó esencialmente que en el auto recurrido se violó la técnica jurídica que rige el procedimiento constitucional que se analiza, porque se realizó un estudio profundo de la Acción, que es propio de la sentencia definitiva, puesto que se avocó a fijar el contenido, exégesis y alcance del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Local, sin que existieran precedentes de este Tribunal que determinen la interpretación que deba darse al citado artículo; por tanto, la improcedencia no era notoria, ni manifiesta, ni indudable, sino que se encontraba sujeta a debate, siendo imprescindible que este Pleno realice el correspondiente análisis profundo en la sentencia definitiva.

¹ Ello se deriva de lo establecido en el acuerdo impugnado: “*La ruta crítica a seguir para resolver el asunto de mérito, sería a partir de la siguiente pregunta: ¿Existe una obligación expresa, contenida en la Constitución Yucateca, o en la legislación ordinaria de esta entidad federativa, dirigida al H. Congreso del Estado para que éste cree una ley Reglamentaria del artículo 2º de la Constitución Local?----- Para desentrañar el cuestionamiento anterior se transcribe el artículo dos, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Yucatán: “Todas las autoridades y organismos autónomos del Estado de Yucatán, 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.”----- Por todo lo anterior y del contraste entre lo que expone el promovente y lo establecido en el marco normativo aplicable al caso concreto, se evidencia que el argumento de aquél, no se adecua a la concepción de que **LA OMISIÓN LEGISLATIVA O NORMATIVA SE DEBE VINCULAR CON UNA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL DE ACCIÓN, PUES NO BASTA UN SIMPLE DEBER GENERAL DE LEGISLAR PARA FUNDAMENTAR UNA OMISIÓN INCONSTITUCIONAL; A SABER: LAS OMISIONES LEGISLATIVAS DERIVARÍAN DEL INCUMPLIMIENTO DE MANDATOS CONSTITUCIONALES-LEGISLATIVOS, ES DECIR, DE IMPERATIVOS CONCRETOS Y EXPRESOS QUE VINCULEN AL LEGISLADOR A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS LEGISLATIVAS DE CONCRECIÓN CONSTITUCIONAL.**----- Dado que del estudio acucioso de la Constitución Política del Estado de Yucatán, no se advierte que exista obligación expresa en ese sentido, con fundamento en los artículos 29 veintinueve fracción VIII octava y último párrafo del mismo, 31 treinta y uno y 32 treinta y dos, en relación con los diversos 99 a contrario sensu y 104 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, líneas arriba transcritos, la suscrita arriba a la conclusión fundada y motivada de **DESECHAR DE PLANO por improcedente la demanda de Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa; toda vez que EN EL PRESENTE CASO SE ACTUALIZA DE FORMA INDUBITABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE SURGE DE LA INTERPRETACIÓN CONJUNTA DE LOS NUMERALES PREVIAMENTE TRANSCRITOS, PUES EN EL CASO SOMETIDO A LA POTESTAD DE ESTA RESOLUTORA NO SE CUMPLE A CABALIDAD CON EL OBJETO QUE EL ARTÍCULO 99 DISPONE PARA LA PROMOCIÓN DE UNA ACCIÓN POR OMISIÓN LEGISLATIVA O NORMATIVA.**-----”*

Ahora bien, tratándose de acciones contra la omisión legislativa o normativa local, los artículos 104 y 32 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán disponen que el Magistrado instructor podrá desechar la acción de plano, siempre y cuando exista un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, como se advierte a continuación:

Causas de improcedencia y sobreseimiento

Artículo 104.- *En la acción contra la omisión legislativa o normativa el magistrado instructor podrá aplicar las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en esta Ley, en lo que resulten aplicables de acuerdo a la naturaleza y tramitación del mecanismo.*

En todo caso será improcedente la acción contra la omisión legislativa o normativa cuando el poder u órgano responsable de emitir la disposición de carácter general la haya expedido y sólo se encuentre pendiente su sanción, promulgación y publicación. Tampoco será procedente dicho mecanismo cuando el Congreso del Estado haya aprobado un proyecto de ley y éste se encuentre sujeto a una cuestión de control previo de constitucionalidad.

Cuando previamente a que se dicte sentencia definitiva en el asunto planteado, el Congreso, el Gobernador o los ayuntamientos expidan la disposición general cuya omisión se reclamó, se dictará el sobreseimiento de la cuestión.

Examen oficioso de causales de improcedencia

Artículo 32.- *El magistrado instructor examinará ante todo el escrito de demanda o el requerimiento, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano y comunicará su resolución a la parte actora.*

Para determinar qué se entiende por causa de improcedencia “manifiesta” e “indudable” resulta de utilidad acudir a los criterios que sobre el particular han sustentado los Tribunales de la Federación, que resultan aplicables por analogía de razón.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en la tesis aislada número P. LXXII/95, de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE”², que para desechar de plano la acción de inconstitucionalidad las causas de improcedencia deben ser manifiestas e indudables, pues ello supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido.

Asimismo, el Máximo Tribunal ha señalado que por “manifiesto” se entiende lo que se advierte en forma clara y patente de la lectura de la demanda y sus anexos, así como de los escritos aclaratorios; y, por “indudable”, que se tiene la certeza y plena seguridad de que la causa de improcedencia efectivamente se actualiza en el caso concreto, sin que se requiera de otros elementos de juicio que lleven a concluir diversa convicción, de modo tal que la fase probatoria se haga innecesaria.

² Registro 200286. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE “Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable, pues ello supone que el juzgador, con la mera lectura el escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido”.

Así lo expresa la tesis de jurisprudencia P./J. 128/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA" PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por "manifiesto" debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo "indudable" resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.” (Registro en el Semanario judicial de la Federación 188643)

De lo anterior, se deriva que cuando se actualice un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, el Magistrado Instructor podrá desechar la acción contra la omisión legislativa o normativa local y, por lo tanto, si la causal de improcedencia no es clara y patente, y no hay plena certeza sobre su actualización, esto es motivo suficiente para proveer sobre la admisión de la demanda; sirve de sustento a lo antes expresado, por analogía, la tesis de jurisprudencia I.6º.C J/19 emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, cuyos rubro y texto son los siguientes:

“DEMANDA DE AMPARO, DESECHAMIENTO DE LA. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA".

De lo dispuesto por el artículo 145 de la Ley de Amparo, se deduce que los motivos manifiestos e indudables de improcedencia que afecten a la demanda de garantías deben ser evidentes por sí mismos, o sea, que sin ulterior comprobación o demostración surjan a la vista haciendo inejercitable la acción de amparo, pues si se invocan en el auto desechatorio de la demanda razones que puedan ser materia de debate, ya no se está en presencia de los supuestos exigidos por el precepto citado, dado que los adjetivos "manifiesto", significa claro, evidente y el "indudable", a su vez indica cierto, seguro, que no puede dudarse, de ahí, una adecuada interpretación del numeral en comento, se desprende que si la improcedencia de la acción constitucional que se intenta no es patente y clara, esto es motivo suficiente para proveer sobre la admisión de la demanda, ya que la conclusión de desechamiento es de estricta excepción debido a la idea del legislador de que las partes tengan amplia oportunidad de defensa en el juicio, para que de esta manera puedan acreditar en la audiencia constitucional o antes de ella, si es o no fundada la causa de improcedencia, esto se debe a que la admisión de la demanda, no impide al Juez un pronunciamiento a este respecto con posterioridad.” (Registro en el Semanario Judicial de la Federación 193379.)

Esto encuentra fundamento, ya que las causas de improcedencia son de orden público y deben analizarse, incluso, de oficio como dispone el párrafo último del artículo 29 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado, por lo que en tales condiciones, deben quedar probadas de manera fehaciente y no inferirse con base en presunciones. En consecuencia, para efectos del desechamiento, debe tenerse la certeza de que se surten los extremos del motivo de improcedencia en forma manifiesta e indudable, pues cualquier motivo de duda, obliga a admitirla a trámite, con independencia de que en la sentencia pueda declararse fundada con base en un estudio más detallado y apoyado en los elementos de prueba que se recaben

durante el procedimiento. Luego, si un motivo de improcedencia no está plenamente demostrado, entonces se debe admitir la acción a trámite, pues de lo contrario se estaría privando al promovente de su derecho a instar la acción.

En efecto, acorde a sus propias características, el auto inicial esencialmente reviste el carácter de mero trámite, en el que no pueden realizarse estudios exhaustivos por no ser propios de este tipo de acuerdos y, además, en ese estado procesal tan sólo se pueden tener en cuenta las manifestaciones que se hagan en el escrito en el que se plantea la acción y las pruebas que a este se adjunten, de ahí que se requiera que el motivo de improcedencia sea manifiesto e indudable para resolver de plano.

Por ello, si las características del proveído de inicio que el magistrado instructor debe dictar para admitir o desechar una demanda, es de mero trámite, se ve impedido para realizar mayores consideraciones que impliquen esbozar cuestiones del fondo del asunto o que provoquen un estudio más concienzudo, propio de una sentencia y no de un acuerdo, pues de emitir un pronunciamiento de esa naturaleza, ello traerá como consecuencia que no se actualice la hipótesis del artículo 32 de la Ley de la materia, ya que no se estará ante una causa de improcedencia que en forma manifiesta e indudable se actualice.

Sustenta el anterior razonamiento, por analogía, la jurisprudencia P./J. 42/2003 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor literal siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN EL ACUERDO QUE ADMITE O DESECHA LA DEMANDA, POR SER DE MERO TRÁMITE, NO ES POSIBLE DETERMINAR CUESTIONES RELATIVAS AL FONDO DEL ASUNTO.

*Los artículos 22, 25, 26 y 28 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen los requisitos que debe contener la demanda, así como la obligación del Ministro instructor de examinarla, debiendo desecharla si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, y si no lo encontrare, admitirla y ordenar emplazar a la demandada para que dentro del plazo legal produzca su contestación; asimismo, en caso de que el escrito fuere irregular u oscuro, establecen que el instructor debe prevenir a los promoventes para que dentro del plazo de cinco días subsanen las irregularidades o lo aclaren. Lo anterior pone de manifiesto que el acuerdo inicial que admite o desecha la demanda de controversia constitucional es de mero trámite, es decir, en él únicamente deben dictarse las medidas necesarias para la debida integración del expediente, por lo que no existe la posibilidad de que se determine alguna otra cuestión que implique el estudio de fondo del asunto.”
(Registro en el Semanario Judicial de la Federación 183579)*

Una vez sentado lo anterior, procede estudiar si conforme a lo establecido, la causal de improcedencia invocada en el auto impugnado es indudable y manifiesta, como dispone el artículo 32 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán.

En el caso particular, en el auto recurrido, después de establecerse la naturaleza, objeto y el marco normativo aplicable a las acciones contra la omisión legislativa o normativa en el Estado de Yucatán³, se estudió el memorial inicial presentado y se examinó el artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de

³ Para lo cual en el acuerdo recurrido se mandó traer a la vista la sentencia de fecha dos de marzo de dos mil quince dictada en la Omisión Legislativa o Normativa Local número 1/2014 por ser un hecho notorio, como se advierte del reverso de la foja cincuenta y uno del expediente relativo a la Omisión Legislativa o Normativa local 01/2015.

Yucatán⁴, siendo que de tal análisis no encontró una obligación expresa de legislar dirigida al Congreso del Estado, tal como se advierte del acuerdo impugnado.

De lo anterior, se desprende que en el ato recurrido se interpretó un precepto de la Constitución Local (2° primer párrafo), a la luz del criterio sustentado por este Tribunal, en la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa Local 1/2014 sobre lo que debe entenderse por el mandato expreso de legislar o normar, establecido en el artículo 99 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, para concluir que la acción planteada es improcedente, por considerar que es manifiesto e indudable que de dicho precepto se advierte un simple deber general de legislar y no un imperativo concreto y expreso que vincule al legislador a la adopción de medidas legislativas de concreción constitucional⁵.

4 Lo anterior, ya que en el reverso de la foja cincuenta y dos del expediente relativo a la Omisión Legislativa o Normativa local 01/2015 se lee lo siguiente: “La ruta crítica a seguir para resolver el asunto de mérito, sería a partir de la siguiente pregunta: ¿Existe una obligación expresa, contenida en la Constitución Yucateca, o en la legislación ordinaria de esta entidad federativa, dirigida al H. Congreso del Estado para que éste cree una ley Reglamentaria del artículo 2° de la Constitución Local?. Para desentrañar el cuestionamiento anterior se transcribe el artículo dos, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Yucatán: *“Todas las autoridades y organismos autónomos del Estado de Yucatán, 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.”*-

5 Ello se deriva de lo establecido en el acuerdo impugnado: *“La ruta crítica a seguir para resolver el asunto de mérito, sería a partir de la siguiente pregunta: ¿Existe una obligación expresa, contenida en la Constitución Yucateca, o en la legislación ordinaria de esta entidad federativa, dirigida al H. Congreso del Estado para que éste cree una ley Reglamentaria del artículo 2° de la Constitución Local?.*-----
Para desentrañar el cuestionamiento anterior se transcribe el artículo dos, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Yucatán: “Todas las autoridades y organismos autónomos del Estado de Yucatán, 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.”-----
Por todo lo anterior y del contraste entre lo que expone el promovente y lo establecido en el marco normativo aplicable al caso concreto, se evidencia que el argumento de aquél, no se adecua a la concepción de que LA OMISIÓN LEGISLATIVA O NORMATIVA SE DEBE VINCULAR CON UNA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL DE ACCIÓN, PUES NO BASTA UN SIMPLE DEBER GENERAL DE LEGISLAR PARA FUNDAMENTAR UNA OMISIÓN INCONSTITUCIONAL; A SABER: LAS OMISIONES LEGISLATIVAS DERIVARÍAN DEL INCUMPLIMIENTO DE MANDATOS CONSTITUCIONALES-LEGISLATIVOS, ES DECIR, DE IMPERATIVOS CONCRETOS Y EXPRESOS QUE VINCULEN AL LEGISLADOR A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS LEGISLATIVAS DE CONCRECIÓN CONSTITUCIONAL.-----

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 01/2015 DERIVADO
DE LA ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA
O NORMATIVA LOCAL 01/2015**

En este orden de ideas, en la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa Local 1/2015 la cuestión a dilucidar versaría sobre el alcance del artículo 2 primer párrafo de la Constitución Local y sobre la actualización del criterio que este Tribunal sostuvo respecto del concepto de “mandato expreso” contemplado en el artículo 99 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, lo que evidentemente llevaría a realizar un estudio minucioso y profundo del precepto constitucional mencionado.

Lo señalado trae como resultado que la improcedencia no derive de lo manifestado en el propio planteamiento de la Acción o de las pruebas que se adjuntaron a la misma; por lo que el motivo de improcedencia a estudio no es manifiesto e indudable, ya que no es evidente, claro y fehaciente, toda vez que para determinar su actualización se requeriría de un análisis más profundo, propio de la sentencia definitiva; consecuentemente, los motivos de improcedencia aludidos no reúnen los requisitos formales necesarios que justifiquen el desechamiento de la acción desde su inicio y, por ende, se debe admitir a trámite.

Esto es, si en el presente caso se requiere de la interpretación directa de un precepto de la Constitución Local, no puede estimarse que exista la manifiesta e indudable improcedencia que se señala en

*Dado que del estudio acucioso de la Constitución Política del Estado de Yucatán, no se advierte que exista obligación expresa en ese sentido, con fundamento en los artículos 29 veintinueve fracción VIII octava y último párrafo del mismo, 31 treinta y uno y 32 treinta y dos, en relación con los diversos 99 a contrario sensu y 104 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, líneas arriba transcritos, la suscrita arriba a la conclusión fundada y motivada de **DESECHAR DE PLANO por improcedente la demanda de Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa; toda vez que EN EL PRESENTE CASO SE ACTUALIZA DE FORMA INDUBITABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE SURGE DE LA INTERPRETACIÓN CONJUNTA DE LOS NUMERALES PREVIAMENTE TRANSCRITOS, PUES EN EL CASO SOMETIDO A LA POTESTAD DE ESTA RESOLUTORA NO SE CUMPLE A CABALIDAD CON EL OBJETO QUE EL ARTÍCULO 99 DISPONE PARA LA PROMOCIÓN DE UNA ACCIÓN POR OMISIÓN LEGISLATIVA O NORMATIVA.**-----*

el auto recurrido, pues dicha interpretación, en su caso, estaría supeditada al criterio de este Tribunal Pleno.

Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis de jurisprudencia P./J.140/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y 1a./J. 32/2005 de la Primera Sala del Máximo Tribunal, aplicables por analogía, que a la letra dicen:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SE ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHAR LA DEMANDA, SI PARA ELLO EL MINISTRO INSTRUCTOR REQUIERE HACER UNA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE ALGÚN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *El artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Ministro instructor para desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, lo que implica que dicho motivo debe ser claro, sin lugar a dudas, evidente por sí mismo y surgir sin obstáculo alguno a la vista del juzgador, esto es, debe acreditarse de manera fehaciente y no inferirse con base en presunciones. Por tanto, si para pronunciarse sobre la improcedencia de una demanda de controversia constitucional el Ministro instructor requiere hacer una interpretación directa de algún precepto de la Constitución Federal, es claro entonces que no se está en presencia de un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, pues para determinar su actualización se requeriría de un análisis más profundo, propio de la sentencia definitiva.”(Registro en el Semanario Judicial de la Federación 188007)*

“AMPARO CONTRA LEYES. NO SE ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHAR LA DEMANDA, SI PARA ESTABLECER LA NATURALEZA HETEROAPLICATIVA O AUTOAPLICATIVA DE AQUÉLLAS EL JUEZ DE DISTRITO REQUIERE HACER

CONSIDERACIONES INTERPRETATIVAS, PROPIAS DE LA SENTENCIA DEFINITIVA. Del artículo 145 de la Ley de Amparo se advierte que es del propio escrito de demanda o de las pruebas anexas de donde puede desprenderse un motivo manifiesto e indudable de improcedencia. La improcedencia constituye una excepción a la regla general, que es la procedencia del juicio de amparo como medio de control de los actos de autoridad que vulneren las garantías individuales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha entendido en el sentido de que las causales de improcedencia deben probarse plenamente y no inferirse con base en presunciones, pues sólo por excepción, en los precisos casos que marca el artículo 73 de la ley en cita, puede vedarse el acceso a dicho medio de control constitucional, y por lo mismo, de más estricta aplicación es lo dispuesto en el artículo 145 para desechar de plano una demanda. En ese tenor, la circunstancia de que la improcedencia derive del análisis que se hace de la naturaleza de las normas autoaplicativas y heteroaplicativas conforme a criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o del estudio e interpretación tanto de las normas generales reclamadas como de los conceptos de violación en que se plantea una afectación inmediata por su sola vigencia, impide considerar que el motivo de improcedencia sea manifiesto e indudable, ya que no puede ser evidente, claro y fehaciente si para determinar su actualización se requirió de un análisis más profundo, propio de la sentencia definitiva. Por ello, en la hipótesis aludida no se reúnen los requisitos formales necesarios que justifiquen el desechamiento de la demanda desde su inicio, ya que en el acuerdo inicial en el juicio de amparo indirecto no pueden realizarse estudios exhaustivos, por no ser el momento idóneo para ello.”(Registro en el Semanario Judicial de la Federación 178541)

Por las consideraciones vertidas, resulta fundado y suficiente el primer agravio que se hace valer y, por ello, se debe revocar el acuerdo de ocho de junio de dos mil quince, por el que se desechó de

plano la Acción contra la Omisión legislativa o Normativa Local 01/2015.

En vista de lo anterior, resulta innecesario entrar al análisis de los otros dos agravios hechos valer por el recurrente, ya que cualquiera que fuere el resultado de su estudio, en nada variaría el sentido de la presente resolución. Es aplicable, por analogía, la tesis de jurisprudencia número P./J. 100/99 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: *“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”*⁶

Asimismo, procede desestimar los argumentos del Fiscal General del Estado, en los que señaló que no existe dispositivo constitucional ni legal que establezca, disponga, mande, ordene u obligue al Congreso del Estado a expedir, incorporar o realizar alguna reforma en la legislación del Estado de Yucatán, ni se afecta el debido cumplimiento de la Constitución del Estado de Yucatán; ello en virtud de que en la presente sentencia se ha considerado como fundado y suficiente el primer agravio del recurrente, y las manifestaciones de esa representación social implican cuestiones relacionadas con el fondo del asunto que, en su caso, serán analizadas por el Pleno de este Tribunal en el momento procesal oportuno.

OCTAVO.- Ahora bien, del análisis del memorial donde se plantea la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa local presentado el veinticinco de marzo de dos mil quince por la parte

6 No. Registro: 193258. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto.

actora, se advierte que este contiene inconsistencias que lo tornan por una parte irregular y por otra poco clara.

En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado, las personas físicas requirentes en las acciones contra la omisión legislativa o normativa deben acreditar que tienen su residencia permanente en el territorio del Estado, conforme a lo dispuesto en el Código Civil de Yucatán.

Por ende, se tiene que atender, lo previsto en los artículos 21 y 22 del Código Civil del Estado que establecen:

“Artículo 21.- El hecho de inscribirse en el padrón municipal pone de manifiesto y prueba la intención de domiciliarse en determinado lugar.”

“Artículo 22.- Se presume el propósito de establecerse en un lugar, cuando se reside en él por más de seis meses. Transcurrido este tiempo, el que no quiera que nazca tal presunción, declarará dentro de los quince días siguientes, tanto a la autoridad municipal de su anterior domicilio, como a la autoridad municipal de su nueva residencia, que no desea perder su antiguo domicilio y adquirir otro nuevo. Estas declaraciones no producirán efectos si se hacen en perjuicio de tercero.”

De lo anteriormente transcrito, se evidencia que el Código Civil del Estado prevé que tratándose de personas físicas, el hecho de inscribirse en el padrón municipal pone de manifiesto y prueba su intención de domiciliarse en determinado lugar; asimismo, de dicha codificación también se advierte una presunción legal de residencia, derivada del hecho de permanecer en un lugar por más de seis meses.

En ese entendido, en el presente caso, las personas físicas promoventes de la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa 01/2015, si bien es cierto, adjuntaron a su memorial copias simples de sus credenciales para votar, en las cuales aparece que se encuentran domiciliados en el territorio del Estado de Yucatán, dichos documentos, no son eficaces para acreditar por sí solos el domicilio de las personas físicas promoventes, habida cuenta que dicho instrumento oficial es idóneo para que una persona física ejerza el derecho a sufragio y como medio de identificación oficial, pero no resulta eficaz para acreditar la residencia efectiva de su titular⁷, esto es, únicamente permitiría conferirle al mismo un carácter indiciario, siendo necesario fortalecer esa información con otros elementos que la corroboren; de ahí, que por el momento no se cumple a cabalidad con lo previsto en el artículo 103 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado respecto de la forma de acreditar la residencia permanente en el territorio del Estado de Yucatán cuando la acción contra la omisión legislativa o normativa se promueva por persona física.

Apoyan este razonamiento la tesis aislada del XIV.3o.3 K del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito y la jurisprudencia VI.1o.C. J/26 del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, que a la letra señalan:

“DOMICILIO, LA CREDENCIAL DE ELECTOR NO HACE PRUEBA PLENA DEL. SÓLO SE LE DEBE OTORGAR VALOR INDICIARIO. La credencial de elector con

⁷ Al respecto el artículo 156 numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece *“Artículo 156 ... 4. Con relación a su domicilio, los ciudadanos podrán optar entre solicitar que aparezca visible en el formato de su credencial para votar o de manera oculta, conforme a los mecanismos que determine el Consejo General.”*, por lo que su titular puede elegir que su domicilio no se visualice en la credencial para votar.

fotografía no es un documento público idóneo para acreditar el domicilio de una persona; debe ser adminiculada con otras pruebas de las permitidas por la ley, que demuestren que la oferente realiza sus actividades cotidianas en el mismo domicilio que indica la documental, debido a que los registros del Instituto Federal Electoral se forman con los datos proporcionados por los ciudadanos que acuden al mismo a pedir su anotación; sin embargo, la verificación que practica la autoridad electoral de los datos que se le proporcionan sólo puede entenderse para efectos del propio registro, no así para hacer prueba plena ante autoridad diversa como serían los órganos jurisdiccionales respecto de los domicilios de los electores, ya que ningún precepto legal apoya tal eficacia, que no debe entenderse comprendida en la naturaleza pública de dicho documento, pues ello a lo sumo acreditaría que ante dicho registro determinada persona manifestó tener el domicilio que se indica en su credencial de elector y, en su caso, que ante el mismo presentó determinada constancia tendiente a acreditarlo, mas ese registro no sustituye la potestad jurisdiccional de examinar el alcance y valor probatorio de tales elementos justificativos, cuya eficacia sólo a ésta corresponde establecer dentro del procedimiento en el que se cumplan sus formalidades esenciales; razón por la cual la credencial mencionada no hace prueba plena del domicilio de la persona, según lo pretende la oferente y es correcto que el juzgador únicamente le otorgara el valor de indicio.” (Registro en el Semanario Judicial de la Federación 194372)

“DOMICILIO. NO PUEDE DEMOSTRARSE SÓLO MEDIANTE UNA CREDENCIAL DE ELECTOR. Como es un hecho notorio que para efectos de obtener una credencial de elector, la entidad respectiva no exige que ante ella se acredite fehacientemente el domicilio pues basta la simple manifestación del interesado, resulta evidente que ese medio de suyo es ineficaz para comprobar esa circunstancia, toda vez que si bien es cierto que se trata de un documento público, también lo es que debe contemplarse y valorarse a la luz de lo dispuesto por el artículo 202, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.” (Registro en el Semanario Judicial de la Federación 167262)

Se insiste en que esta situación deriva en que el memorial aludido presentado sea irregular, ya que las personas físicas promoventes no acreditaron adecuadamente su carácter de residentes en el Estado, en observancia a lo dispuesto en el artículo 100 fracción I de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán; artículo que a la letra dice:

“Partes

Artículo 100.- *Tendrán el carácter de partes en la Acción Contra la Omisión Legislativa o Normativa:*

I.- Como requirente: el Congreso del Estado, el Gobernador del Estado, los titulares de los organismos públicos autónomos, el o los ayuntamientos o las personas físicas o morales residentes en el Estado;

II.- Como requerido: el Congreso del Estado, el Gobernador del Estado y el o los ayuntamientos que hubieren omitido expedir la norma general objeto de la acción, y

III.- El Fiscal General del Estado, en representación de los intereses de la sociedad.”

En otro tenor, el memorial por el cual se plantea la Acción que nos ocupa, en cuanto a la norma general cuya expedición se reclama y el precepto constitucional o legal que dispuso su expedición se advierte poco claro.

En efecto, los tres promoventes manifestaron en el apartado relativo a la **“Norma general cuya expedición se reclama y el precepto constitucional o legal que dispuso su expedición”** del referido memorial presentado el veinticinco de marzo de dos mil quince, que reclaman:

“la falta de expedición de “La ley reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política de Estado de Yucatán. (También podría ser llamada “Ley de Reparación

del Daño por Violaciones a Derechos Humanos” o “Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Yucatán”). Prevista en ese mismo dispositivo constitucional.”

Sin embargo, del estudio integral realizado por este Tribunal Pleno⁸ del planteamiento de la acción contra la omisión legislativa o normativa, se advierte que los promoventes aparentemente también reclaman al Congreso del Estado de Yucatán la falta de expedición de la ley reglamentaria del artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya expedición se ordenó, según su dicho, en el artículo único transitorio del Decreto por el que se modifica la denominación del título cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; incluso en la foja 4 de su memorial, los promoventes mencionan que:

“El día 7 de marzo de 2015 se realizó una solicitud de acceso a la información ante la Unidad de Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado (UAIPL), en la que se requirió la información siguiente:

“Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Yucatán, reglamentaria del artículo 113, segundo párrafo de la Constitución Política Federal, o en su caso, las reformas o adecuaciones al ordenamiento local realizadas en cumplimiento del artículo único transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de junio de 2002.”

El día 24 de marzo de 2015 la Titular de la UAIPL, emitió respuesta en la que se declara la inexistencia de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Yucatán o de las reformas o adecuaciones al ordenamiento local realizadas en cumplimiento del artículo único transitorio del

⁸ Sustenta la realización del estudio integral del escrito en el que se plantea la acción, la jurisprudencia con número de registro 232263 aplicable por analogía, de rubro y texto ACTO RECLAMADO, ESTUDIO INTEGRAL DE LA DEMANDA DE AMPARO PARA CONOCER EL. Si del análisis integral del escrito de demanda se llega al conocimiento de que aunque no de manera formal en capítulo especial, sí dentro del capítulo de conceptos de violación, se señala como acto reclamado la expedición de una ley, resulta correcto el estudio que se hace de la constitucionalidad de dicho acto de autoridad, teniéndolo como acto reclamado.

decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de junio de 2002.”

Esta situación deriva en que el planteamiento de la referida acción sea poco claro, ya que las personas físicas y la persona moral promoventes no señalaron de manera clara y precisa cuál es “*la norma general cuya expedición se reclama y el precepto constitucional o legal que dispuso su expedición*”, en observancia a lo dispuesto en el artículo 102 fracción III de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán; artículo que es del tenor literal siguiente:

“Contenido del requerimiento

Artículo 102.- *El escrito de requerimiento en el que se promueva la acción contra la omisión legislativa o normativa deberá señalar:*

I.- El poder, órgano o las personas que ejercitan la acción y su domicilio;

II.- El poder u órgano responsable de expedir la disposición de carácter general omitida y su domicilio;

III.- La norma general cuya expedición se reclama y el precepto constitucional o legal que dispuso su expedición;

IV.- Los preceptos constitucionales que se estimen violados;

V.- Cuando la acción se enderece por la falta de expedición de una disposición general que provenga de mandato expreso de las leyes, se deberá señalar los motivos por los cuales se estima que la falta de expedición de la misma afecta el debido cumplimiento de la Constitución Local o impide su eficacia, y

VI.- La firma del promovente.

Con la demanda deberán exhibirse las copias necesarias para correr traslado a las partes.”

En atención a lo antes expresado, este Tribunal en Pleno, reasumiendo jurisdicción y sin detectar de oficio alguna causa de improcedencia manifiesta e indudable, deberá dictar el acuerdo de reemplazo en los términos siguientes.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 01/2015 DERIVADO
DE LA ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA
O NORMATIVA LOCAL 01/2015**

Previo a la admisión a trámite de la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa Local 01/2015, con fundamento en el artículo 33 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, se prevenga a los promoventes, para que dentro del plazo de cinco días hábiles siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación de la presente resolución, ante la Magistrada Instructora cumplan con lo siguiente:

1. Acrediten con documento idóneo la residencia permanente de las personas físicas firmantes del escrito inicial en el territorio del Estado, conforme a lo dispuesto en el Código Civil del Estado de Yucatán.

En este sentido, las personas físicas promoventes deberán presentar la constancia que acredite que a la fecha de presentación de la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa 01/2015 estaban inscritos en el padrón municipal de población correspondiente en términos del artículo 21 del Código Civil del Estado, o bien, presentar los medios de prueba que no sean contrarios a derecho y que administrados entre sí demuestren su residencia por más de seis meses anteriores al momento en que se presentó el escrito inicial, para estar en aptitud de establecer la presunción legal prevista en el artículo 22 de la codificación antes mencionada.

2.- Aclaren la norma general cuya expedición se reclama y el precepto constitucional o legal que dispuso su expedición

Esto es, las personas físicas y moral promoventes deberán aclarar si reclaman al Congreso del Estado de Yucatán la falta de expedición de:

- a) *“La ley reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política de Estado de Yucatán.”*, o
- b) La falta de expedición de la ley reglamentaria del artículo 113 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o
- c) La falta de expedición de ambas disposiciones legales.

En mérito de las prevenciones que se formulen por este Tribunal, se aperciba a los promoventes que de no cumplir ante la Magistrada Instructora, dentro del plazo de cinco días hábiles siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación de la presente resolución, con la presentación de lo requerido en el inciso 1 y con la aclaración contenida en el inciso 2 se estará a lo dispuesto en el párrafo segundo del aludido artículo 33 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, que señala lo siguiente:

“Prevenciones

Artículo 33.- ...

En el caso de no subsanarse las irregularidades prevenidas o de no presentarse las copias para traslado, y si a juicio del magistrado instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Fiscal General del Estado, el cual contará con cinco días para contestar lo conducente, y con vista en el pedimento, si lo hiciere, el magistrado instructor admitirá o desechará la demanda o el requerimiento dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.”

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 01/2015 DERIVADO
DE LA ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA
O NORMATIVA LOCAL 01/2015**

Los promoventes deberán acompañar las copias simples del escrito en el que cumplan las prevenciones realizadas, para correr traslado a las partes de la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa 01/2015, dado que dicho escrito formará parte integral del escrito inicial, de ser oportuna su presentación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundado el presente recurso de reclamación.

SEGUNDO. Se revoca el proveído de ocho de junio del año dos mil quince, dictado en la Acción contra la Omisión legislativa o Normativa Local 01/2015.

TERCERO. Se previene a la parte recurrente para que, dentro del plazo de cinco días hábiles siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación de la presente resolución, acredite ante la Magistrada Instructora con documento idóneo la residencia permanente de las personas físicas firmantes del escrito inicial en el territorio del Estado, conforme a lo dispuesto en el Código Civil del Estado de Yucatán y para que aclare la norma general cuya expedición se reclama y el precepto constitucional o legal que dispuso su expedición, en los términos precisados en el considerando octavo de este fallo, con el apercibimiento que de no cumplir dentro del plazo de cinco días hábiles siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación de la presente resolución con la presentación de lo requerido en el inciso 1 y con la aclaración contenida en el inciso 2 se estará a lo dispuesto en el párrafo segundo del aludido artículo 33 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 01/2015 DERIVADO
DE LA ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA
O NORMATIVA LOCAL 01/2015**

CUARTO. Notifíquese mediante publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado y personalmente a las partes en este asunto, asimismo, envíese en archivo digital la versión pública de esta sentencia al Titular de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información de este Órgano Jurisdiccional para su publicación en la página electrónica del Poder Judicial del Estado y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Tribunal Constitucional del Estado de Yucatán, por mayoría de ocho votos a favor, de los ciudadanos Magistrados Doctor en Derecho Marcos Alejandro Celis Quintal, Doctor en Derecho Luis Felipe Esperón Villanueva, Doctora en Derecho Adda Lucelly Cámara Vallejos, Doctor en Derecho Jorge Rivero Evia, Abogados Ricardo de Jesús Ávila Heredia y Mygdalia A. Rodríguez Arcovedo, Maestro en Derecho José Rubén Ruiz Ramírez y Licenciada en Derecho Leticia del Socorro Cobá Magaña, con tres votos en contra de los ciudadanos Magistrados Abogada Ligia Aurora Cortés Ortega, Licenciada en Derecho Ingrid Ivette Priego Cárdenas y Maestro Santiago Altamirano Escalante, bajo la presidencia del primero de los nombrados, siendo el Magistrado Ponente el Doctor en Derecho Luis Felipe Esperón Villanueva, quienes firman ante la fe de la Secretaria General de Acuerdos de este Órgano Colegiado, Licenciada en Derecho Mireya Pusí Márquez, que autoriza. Lo certifico.

NOMBRE	FIRMA
Presidente Magistrado Doctor en Derecho Marcos Alejandro Celis Quintal	
Magistrada Abogada Ligia Aurora Cortés Ortega	

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 01/2015 DERIVADO
DE LA ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA
O NORMATIVA LOCAL 01/2015**

Magistrado Doctor en Derecho Luis Felipe Esperón Villanueva	
Magistrada Doctora en Derecho Adda Lucelly Cámara Vallejos	
Magistrado Doctor en Derecho Jorge Rivero Evia	
Magistrado Abogado Ricardo de Jesús Ávila Heredia	
Magistrada Abogada Mygdalia Astrid Rodríguez Arcovedo	
Magistrada Licenciada en Derecho Ingrid Ivette Priego Cárdenas	
Magistrado Maestro Santiago Altamirano Escalante	
Magistrado Maestro en Derecho José Rubén Ruiz Ramírez	
Magistrada Licenciada en Derecho Leticia del Socorro Cobá Magaña	
Secretaria General de Acuerdos del Tribunal Superior de Justicia Licenciada en Derecho Mireya Pusí Márquez	

Voto de minoría que formulan la Magistrada Abogada Ligia Aurora Cortés Ortega, la Magistrada Licenciada en Derecho Ingrid Ivette Priego Cárdenas, y el Magistrado Maestro Santiago Altamirano Escalante en el expediente formado con motivo del Recurso de Reclamación 1/2015 interpuesto en contra del auto que desechó de plano la Acción contra la Omisión Legislativa y Normativa Local 1/2015.

Respetuosamente disentimos de las consideraciones y del sentido del fallo aprobado por el Pleno de este Tribunal Constitucional

por mayoría de ocho votos en la sesión realizada el veinte de agosto del presente año, ya que consideramos que en el caso concreto es notoriamente improcedente la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa planteada, en los términos razonados en el acuerdo impugnado, toda vez que no existe una obligación expresa de legislar extraída de la Constitución Política del Estado de Yucatán, respecto de los tópicos contenidos en el requerimiento presentado el veinticinco de marzo del año en curso; por lo tanto, existen motivos manifiestos e indudables de improcedencia, conforme lo dispone el artículo 32 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán que llevan al desechamiento de plano de la referida acción.

En efecto, la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa, es un procedimiento de coercibilidad construido sobre la base de la falta de efectividad de las normas constitucionales durante un tiempo excesivamente largo, por *“mor de la pasividad”* del poder legislativo ordinario, principal responsable del desenvolvimiento de la Constitución.

Suele definirse como una Institución que implica: (...) *la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación (...).*

También se le ha conceptualizado como (...) *la violación constitucional que se presenta por la falta de emisión, total o parcial, de normas secundarias de desarrollo constitucional, que son necesarias para que las normas constitucionales sean eficaces; o bien de aquellas que se requieren para la adecuación de la legislación secundaria a nuevos contenidos constitucionales, cuya expedición es ordenada por la propia norma fundamental y cuya omisión igualmente impide su eficacia plena (...).*

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 01/2015 DERIVADO
DE LA ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA
O NORMATIVA LOCAL 01/2015**

En ese orden de ideas, debe partirse de un concepto normativo de Constitución, pues como toda norma jurídica, por el hecho de serlo tiene elementos de coacción, o mejor dicho, de coercibilidad.

Con base en lo anterior, la Constitución Política del Estado de Yucatán, es una norma general; en ese sentido, a fin de dotar de tal efectividad a sus preceptos, el Poder Constituyente implementó como medio de coercibilidad, la denominada Acción por Omisión Legislativa o Normativa, pues a través suyo, podrá conseguirse –en determinados casos-, la activación de la labor de producción del derecho legal.

Ahora bien, no todos los preceptos que integran el texto básico poseen el mismo carácter; para encontrarnos en los supuestos de procedencia de la acción por omisión, deberá existir una falta de desarrollo de los preceptos constitucionales que requieren tal proceder de manera concreta. De esta manera, pueden establecerse diversas tipologías de disposiciones constitucionales, en función de diferentes criterios a fin de determinar qué especie de mandatos presentan una suerte de encargos al legislador, esto es, como exigencias constitucionales de desarrollo ulterior: o sea, normas de eficacia limitada que requieren una actividad para completar esa eficacia a la que está destinada toda norma.

Tiene que ser evidente el carácter imperativo de dicha exigencia de desarrollo posterior, lo que no acontece en el caso concreto.

Se dice lo anterior, en virtud de que en el apartado relativo a *“Norma general cuya expedición se reclama y precepto que dispuso su expedición”* del escrito inicial de la acción, se observa que se reclama la omisión de emitir una ley reglamentaria del artículo 2, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Yucatán; sin embargo, de la simple lectura de dicho párrafo se advierte que no contiene un imperativo concreto y expreso que vincule al legislador a

emitir una ley; es decir, es claro y patente que no hay en dicho texto un mandato dirigido al Congreso del Estado para emitir una disposición de carácter general, sino un simple deber general dirigido al Estado para *“reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley”*.

En este sentido, la redacción del párrafo primero del artículo 2 de la Constitución Local impide que se cumpla a cabalidad con el objeto del artículo 99 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán que dispone que, para la promoción de una Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa es necesario que el Congreso del Estado **esté obligado a expedir una disposición de carácter general por mandato expreso de la Constitución Local o de las leyes.**

Aunado a lo antes señalado, resulta indudable la causa de improcedencia señalada, pues en el auto de fecha ocho de junio de dos mil quince que se impugnó, se evidenció la ausencia de un mandato manifiesto de legislar en la norma aducida, lo que llevó a concluir que el requerimiento no era procedente.

Por lo manifestado, en opinión de quienes suscribimos debe confirmarse el acuerdo de fecha ocho de junio del presente año, en el que se desechó de plano la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa, actualizándose la causa de improcedencia prevista en los numerales 29 fracción VIII, 31 y 32, en relación con los diversos 99 a *contrario sensu* y 104, todos de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán.

Además de que sería contrario al derecho a la pronta administración de justicia que establece el artículo 17 Constitucional tramitar un asunto que a la larga sería infructuoso, con el consiguiente perjuicio a la parte actora al ver dilatado su derecho a obtener justicia, ya que a nada práctico conduciría prevenir a los promoventes, como

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 01/2015 DERIVADO
DE LA ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA
O NORMATIVA LOCAL 01/2015**

se propone en el proyecto analizado, si a fin de cuentas, el presente procedimiento constitucional es **INDUDABLE Y MANIFIESTAMENTE IMPROCEDENTE**.

Por todo lo expuesto, los que suscribimos el presente voto discrepamos de la mayoría en las consideraciones y puntos resolutivos del fallo adoptado.

Así votaron y firman la Magistrada Abogada Ligia Aurora Cortés Ortega, Magistrada Licenciada en Derecho Ingrid Ivette Priego Cárdenas, y Magistrado Maestro Santiago Altamirano Escalante, integrantes del Pleno del Tribunal Constitucional del Estado, quienes firman ante la fe de la Secretaria General de Acuerdos de ese Órgano Colegiado, Licenciada en Derecho Mireya Pusí Márquez, que autoriza. Lo Certifico.-