



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

**ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA O
NORMATIVA LOCAL NÚMERO 1/2015.**

**PROMOVENTE: XXXXXXXX, XXXXXXXX Y
“XXXXXXX”, SOCIEDAD CIVIL PARTICULAR**

**PONENTE: MAGISTRADO RICARDO DE JESÚS ÁVILA HEREDIA
SECRETARIO: LUIS ALFONSO MÉNDEZ CORCUERA.**

S Í N T E S I S

AUTORIDAD REQUERIDA:

Congreso del Estado de Yucatán.

OMISIÓN RECLAMADA:

La Ley reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán

CONSIDERACIONES FUNDAMENTALES DEL PROYECTO:

A.- Se declara procedente y fundada la acción por omisión legislativa o normativa local por las razones siguientes:

B.- Se consideró que existe la obligación de expedir la Ley reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en relación a la ley para la reparación de violaciones a los derechos humanos, por cuanto en el orden jurídico existe un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de expedirla, tal y como afirmó el requirente, por lo que se ésta ante una facultad o competencia de ejercicio obligatorio. En este caso, no hay opción de decidir si se crea o expide la disposición legal que garantice la reparación de las violaciones a los derechos humanos, ya que la misma Constitución Local ordena su existencia y por ende su expedición

D.- Se determinó que de conformidad con el artículo 30 de la Constitución Local, es el Congreso del Estado el órgano a quien le corresponda la función de expedir las leyes en el Estado, por lo tanto, es a quien le corresponde la obligación de expedir la Ley Reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en relación a la reparación de violaciones a los derechos humanos.

E.- Se concluyó que dicha omisión se traduce en una afectación directa al orden constitucional local al incumplirse lo dispuesto en el artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán

En consecuencia, se hacen aplicables y exigibles los plazos expresamente previstos en los artículos 70, fracción III Constitución Local y 113 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado, para subsanar la omisión legislativa o normativa decretada judicialmente, que en el caso del Congreso, son dos periodos ordinarios de sesiones, contados a partir del siguiente período de sesiones, para que en uso pleno de sus facultades y autonomía, ejerza las atribuciones que le corresponde para subsanar la omisión estimada.

PUNTOS RESOLUTIVOS:

PRIMERO.- Es procedente y fundada la acción por omisión legislativa o normativa local a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.- Se estima la actualización de una omisión legislativa o normativa en competencias de ejercicio obligatorio, por cuanto existe la obligación o mandato de expedir la Ley Reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en relación a la ley para la reparación de violaciones a los derechos humanos, lo cual se traduce en una afectación directa al orden constitucional local al transgredir el artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, por lo que resulta inconstitucional dicha omisión.

TERCERO.- De conformidad con los artículos 70, fracción III de la Constitución Local y 113 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado, se otorga al Congreso del Estado un plazo para subsanar la omisión legislativa o normativa decretada judicialmente, que en este caso, son dos periodos ordinarios de sesiones, contados a partir del siguiente período de sesiones, para que en uso pleno de sus facultades y autonomía, ejerza las atribuciones que le corresponde para subsanar la omisión estimada.

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 copia de dicha 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.



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE YUCATÁN.-----

Mérida, Yucatán, a dieciséis de febrero del año dos mil dieciséis.-----

VISTO: para dictar sentencia en los autos de la acción contra la omisión legislativa o normativa local número 1/2015, promovida por XXXXXXXX y XXXXXXXX, ambos por su propio y personal derecho, así como la persona moral denominada “XXXXXXX”, Sociedad Civil Particular, por conducto de su socia administradora, ciudadana XXXXXXXX, en contra del Congreso del Estado de Yucatán; y -----

----- **R E S U L T A N D O:** -----

PRIMERO.- Por escrito presentado el veinticinco de marzo dos mil quince, XXXXXXXX y XXXXXXXX, ambos por su propio y personal derecho, así como la persona moral denominada “XXXXXXX”, Sociedad Civil Particular, por conducto de su socia administradora, ciudadana XXXXXXXX, presentaron requerimiento de acción contra la omisión legislativa o normativa local en contra del Congreso del Estado de Yucatán.-----

En virtud de la prevención que se les hiciera mediante resolución de veinte de agosto del citado mes y año, los promoventes por escrito aclaratorio de demanda de fecha treinta y uno de agosto del año dos mil quince, señalaron que reclaman de la autoridad antes señalada, lo siguiente:-----

“La Ley reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán y que el precepto que dispuso su expedición es el propio artículo 2 de la Constitución Local.”-----

Siendo que mediante acuerdo de fecha veinte de octubre pasado, únicamente se admitió la demanda sobre la omisión antes señalada.-----

SEGUNDO.- Motivos por los que estima que la omisión afecta el debido cumplimiento de la Constitución Local o impide su eficacia.

A continuación se sintetizan los principales argumentos que señalan los requirentes en su escrito de requerimiento, sin que sea necesaria la transcripción de los mismos por no existir precepto legal que obligue a ello.-----

Sirve de apoyo a lo anterior el Precedente Obligatorio PO.TC.10.012.Constitucional, del Tribunal Constitucional del Estado de Yucatán, que es del tenor literal siguiente:-----

“SENTENCIA. NO EXISTE OBLIGACIÓN DE TRANSCRIBIR LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES. Si de un análisis de la ley de la

materia no se advierte como obligación que se deban transcribir en las sentencias los argumentos de las partes, queda al prudente arbitrio del juzgador realizarlo o no, atendiendo a las características especiales del caso. Lo anterior, no contraviene los principios de exhaustividad y congruencia que toda sentencia debe tener, en la medida que se resuelvan todas las alegaciones esgrimidas, dando respuesta a los planteamientos señalados sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada. De igual forma, el hecho de que no exista esta obligación en la ley, se debe a la intención de que las sentencias sean más breves, lo que tiene como propósito que sean más claras y menos gravosas en recursos humanos y materiales, lo que se consigue cuando la resolución se compone de razonamientos y no de transcripciones, las cuales sólo deben darse cuando sean necesarias.”-----

La parte requirente expuso en resumen que la reforma constitucional local publicada el veintiséis de julio de dos mil trece, incorporó al texto de la Constitución Política del Estado de Yucatán un parámetro de regularidad constitucional, siendo que el Estado está obligado a garantizar los derechos humanos reconocidos en el mismo. Asimismo, señala que uno de los derechos consagrados en este parámetro es el de obtener una reparación, que entre otras vertientes se manifiesta en el derecho a una “justa indemnización”, siendo que la expedición reglamentaria prevista en el artículo 2 de la Constitución Local, es *conditio sine qua non* para garantizar la efectividad y el pleno ejercicio de este derecho, sin embargo a la fecha no ha sido expedida la ley secundaria que, entre otras cosas, debe reglamentar el mecanismo efectivo y adecuado para obtener una reparación por violaciones a derechos humanos. -----

De la lectura de los artículos 1 y 2 de la Constitución Local se desprende que las personas en el Estado de Yucatán no solo gozan de los derechos humanos reconocidos en la misma, en la Constitución Federal y los Tratados Internacionales, sino que también tienen derecho a gozar de las garantías para su protección, por lo que las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en consecuencia, el Estado deber prevenir, investigar, sancionar y reparar la violación de los mismos en términos del citado numeral 2. -----

Refiere, que sobre la obligación de garantía la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “*el deber general*



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.” - - -

Asimismo, señala que la citada Corte ha resuelto que “*son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la Convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2.*” Por lo anterior, la parte requirente manifiesta que el Estado está obligado a expedir las leyes y brindar los recursos efectivos que permitan el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos reconocidos, de este modo, una omisión legislativa por sí misma no sólo constituye un incumplimiento del ordenamiento constitucional sino que al mismo tiempo puede configurar una violación a los derechos humanos y acarrear responsabilidad internacional del Estado, en la medida que dicha omisión obstaculice la efectividad de los derechos humanos. - - - - -

Del mismo modo, aduce que el derecho humano a obtener una reparación ha sido materia de reconocimiento y protección jurídica tanto a nivel nacional como internacional, siendo que a nivel local su fundamento es el artículo 2, primer párrafo de la Constitución. En el plano internacional la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar el artículo 63 de la mencionada Convención, ha considerado que “*toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente*”, asimismo, el derecho a la reparación gravita en torno al “*concepto de reparación integral (restitutio in integrum) implica el reestablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización como compensación por los daños causados...la Corte recuerda que la naturaleza y monto de la reparación ordenada dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial. Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus familiares, y deben guardar relación directa con las violaciones declaradas. Una o más medidas pueden reparar un daño específico sin que éstas se consideren una doble reparación.*”. - - - - -

De ahí, la parte requirente señala que la existencia de la ley reglamentaria del artículo 2 de la Constitución Local, es una condición

necesaria para ejercitar el derecho a obtener una reparación o derecho a una justa indemnización y garantizar un pleno goce, toda vez que a diferencia de otros derechos como la libertad de reunión o la libertad de expresión, el derecho en cuestión solo puede ser ejercitado si se expide una ley secundaria que brinde un mecanismo o recurso (garantía) que haga viable su ejercicio. Además el citado artículo previó la existencia de una ley reglamentaria, sin embargo a la fecha el Congreso no la ha expedido, y si bien la reforma constitucional no estableció un plazo para ello, esto no significa que no se configure la omisión, pues de conformidad con el artículo 101 segundo párrafo de la Ley de Justicia Constitucional del Estado cuando no se establezca un plazo, la acción puede ser promovida en cualquier momento. -----

Por lo anterior, la falta de una ley reglamentaria que establezca un recurso sencillo y efectivo para obtener reparación implica que un gran número de las violaciones a derechos humanos que se producen en la entidad son irreparables, por ende la conducta que debió realizar el Congreso consiste en expedir una ley reglamentaria que brinde un recurso efectivo que permita una justa indemnización, de conformidad con los principios de certeza jurídica y acceso a la justicia pronta y expedita, por lo que esta omisión constituye una violación al ordenamiento constitucional local, pues se priva a las personas en Yucatán de un recurso efectivo *ad hoc* necesario para ejercitar una reparación de la Constitución. -----

TERCERO.- Artículos de la Constitución Política del Estado de Yucatán que los requirentes señalan como vulnerados. Los preceptos de la Constitución Local que los requirentes estiman violados son los artículos 1 y 2. -----

CUARTO.- Trámite de la acción por omisión legislativa o normativa local. Por auto del Presidente de este Tribunal de fecha veintiséis de marzo de dos mil quince, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción contra la omisión legislativa o normativa local, a la que correspondió el número 1/2015, designándose por turno a la Abogada Ligia Aurora Cortés Ortega, Magistrada de este Órgano Jurisdiccional, como instructora del procedimiento. -----

Mediante acuerdo del ocho de junio del citado mes y año, se desechó de plano por improcedente la demanda, siendo que en contra de dicha determinación la parte requirente interpuso recurso de reclamación ante el Pleno de este Tribunal, mismo que fue resuelto el veinte de agosto del referido año, en donde se revocó el mencionado proveído, y se previno a los promoventes para que acreditaran su domicilio en el Estado



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

y para que aclararan la norma general cuya expedición reclaman y el precepto constitucional que dispuso su expedición. -----

Por auto de fecha doce de octubre del año próximo pasado, se designó al Abogado Ricardo de Jesús Ávila Heredia, como instructor del procedimiento, lo anterior en cumplimiento al Acuerdo número OR17-15922-26 adoptado por el Pleno de este Tribunal, en sesión ordinaria de fecha veintidós de septiembre pasado, mediante la cual se abordó la excusa por inhibitoria planteada por la Abogada Ligia Aurora Cortés Ortega -----

El veintidós de octubre del año dos mil quince, el Magistrado instructor dictó auto de admisión, en el cual además se dio vista al Congreso del Estado de Yucatán para que formulara su informe respectivo. -----

QUINTO.- Informe del Congreso del Estado de Yucatán. El Congreso del Estado de Yucatán, por conducto del Diputado Antonio Homá Serrano, Presidente de la Mesa Directiva del referido Congreso, rindió su informe que en síntesis consideró infundados los argumentos esgrimidos por los requirentes, por cuanto en ninguno de los preceptos que los quejosos consideraron transgredidos se establece, dispone, mandata u obliga al requerido a expedir, incorporar o realizar alguna reforma relacionada con el artículo 2, párrafo primero de la Constitución Local. -----

Señala que en la reforma constitucional no se previno realizar alguna reforma relacionada al citado numeral, sino en todo caso la pretensión de la parte requirente tiene como objetivo el disfrute del derecho fundamental, aunado a que no es obligación *sine qua non* la existencia de una norma única para garantizar la eficacia de un derecho fundamental como la reparación del daño. -----

A su vez la autoridad requerida manifestó que para la procedencia de la omisión legislativa es necesario que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la Constitución Local, lo que a su parecer no se actualizó en el presente caso, pues existen normas locales que previenen la reparación del daño en los ámbitos material y moral a las víctimas por violación a sus derechos humanos. -----

Por lo anterior, solicitó el sobreseimiento del presente asunto, en atención a lo dispuesto en el artículo 29 fracción VIII en relación con los numerales 99 y 104, párrafo primero, todos de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado, por cuanto no se actualizó ninguno de los

supuestos establecidos para la procedencia de este medio de control constitucional. -----

Asimismo, refiere que en la entidad no se cuenta con una sola norma como se pretende, sino que en distintas se encuentra la vía para la eficacia del derecho fundamental que nos ocupa.-----

De igual forma, señala que aunque la parte final del primer párrafo del artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, disponga algún mandato de hacer para el órgano legislativo local, aun así, el resultado sería de igual forma improcedente, pues tal disposición no señala la necesidad de legislar para que el Estado cumpla, ya que se cuenta con diversas normas y mecanismos que hacen posible prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.-

Aduce que derivado de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos en nuestro país, el tres de mayo del dos mil trece, se legisló en materia de Víctimas, siendo la Ley General de Víctimas. A su vez en el Estado de Yucatán desde el año dos mil doce, se adecuó el marco local con la Ley de Atención y Protección a las Víctimas del Delito, ambas interpretada a la luz de la Constitución Federal, conllevan a la reparación del daño en caso de violación de derechos humanos.-----

Igualmente, manifiesta que también los particulares cuentan con la potestad para promover un juicio ordinario civil a la luz de los artículos 1103, 1104 y 1117 del Código Civil del Estado. Asimismo, señala que responsabilidad patrimonial del Estado queda acotada a los actos materialmente administrativos, de manera que se exceptúa tanto la autoridad legislativa y jurisdiccional, siendo que para ello se reformó la Constitución Local el veinte de junio del año dos mil catorce, respecto al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado, quien tiene competencia para resolver controversias de carácter administrativo y fiscal entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y los Municipios, y los particulares, por lo que existe esta vía, y si bien es cierto que la reparación obtenida en este mecanismo no supone todos y cada uno de los elementos de la reparación, también lo es que funciona de manera armónica con el ordenamiento jurídico, por lo que carece de bases la solicitud de la parte requirente. -----

A su vez señala que la Ley de Atención y Protección a las Víctimas del Delito establece la reparación del daño procedente tratándose de víctimas del delito y/o cuando sus derechos humanos han sido vulnerados, por ello se tienen medios contemplados en dicha ley para



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

complementar su acceso, como lo es el Fondo de Víctimas Estatal, por lo que se comprueba que es improcedente la presente omisión. - - - - -

SEXTO.- Pedimento del Fiscal General del Estado. EL Fiscal General del Estado al formular su pedimento, en síntesis consideró que no se actualiza ninguna de las hipótesis jurídicas para que proceda la figura de la Acción por Omisión Legislativa, por cuanto es necesario que exista una obligación por parte de la Constitución del Estado o las Leyes Locales para emitir una determinada norma y que esa omisión afecte el debido cumplimiento de la eficacia de la Constitución Local, siendo que en el presente caso no se configuran dichas hipótesis, toda vez que en ninguno de los preceptos que los promoventes consideraron transgredidos se establece, dispone, mandata u obliga al Congreso del Estado a expedir, incorporar o realizar alguna reforma. - - - - -

Por lo anterior, solicitó que se declare notoriamente improcedente la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa planteada, en consecuencia se sobresea la misma. - - - - -

SEPTIMO. Alegatos. Por auto de fecha nueve de diciembre de dos mil quince se recibieron los alegatos de las partes en el presente asunto. -

OCTAVO. Amicus Curiae. Mediante acuerdo de fecha quince de diciembre del año dos mil quince, se tuvo por recibido el escrito presentado por los ciudadanos XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX y XXXXXXXX, por su propio personal derecho y ostentándose miembros de la asociación "XXXXXXX". - - - - -

Posteriormente, el Magistrado Instructor y ponente elaboró el proyecto de sentencia respectivo, mismo que se somete a la consideración del Pleno en los términos que a continuación se proponen.

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

PRIMERO.- Competencia. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado resulta competente para conocer y resolver el presente asunto de conformidad con lo dispuesto por los artículos 70, fracción III, de la Constitución Política; 34, fracción III y 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 5, fracción III y 99 de la Ley de Justicia Constitucional, todas del Estado de Yucatán; en virtud de que se trata de una acción contra la omisión legislativa o normativa en que se plantea en contra del Congreso del Estado por su omisión de expedir la Ley reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán. - - - - -

SEGUNDO.- Oportunidad. Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se procede analizar si la demanda fue promovida en tiempo. Para determinar el plazo para la presentación de la demanda debe estarse al párrafo segundo del artículo 101 de la ley reglamentaria de la materia, que establece lo siguiente: " *Artículo 101.-... 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...*" De la lectura del anterior precepto se desprende que en el presente caso la demanda puede ser promovida en cualquier momento, toda vez que no se encuentra establecido un plazo para legislar sobre la materia objeto de análisis del presente medio de control constitucional, de ahí que la presentación de la demanda el día veinticinco de marzo del año dos mil quince resultó oportuna. - - - - -

TERCERO.- Legitimación de las partes. A continuación se procede a analizar la legitimación de las partes: - - - - -

a) Legitimación activa. Por "XXXXXXXX", Sociedad Civil Particular compareció su socia administradora XXXXXXXX, quien acreditó su cargo con copia fotostática certificada ante Notario Público, del Testimonio de la Escritura Pública que contiene su constitución social, realizada el día trece de marzo de dos mil, en donde consta en sus cláusulas transitorias primera y segunda su nombramiento como socia administradora, y quien cuenta con facultades para pleitos y cobranzas, administración de bienes y actos de dominio. - -

Asimismo, XXXXXXXX y XXXXXXXX, así como la persona moral denominada cuentan con legitimación activa *ad causam* para promover el presente medio de control constitucional local de conformidad con el artículo 100 fracción I de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, por cuanto son residentes en el Estado, lo cual lo acreditaron las personas físicas con copias fotostáticas simples de sus credenciales de elector, con las documentales privadas relativas a diversas facturas y recibos de honorarios, recibos de teléfono y de luz, en donde aparece que su domicilio está ubicado en esta ciudad; y la persona moral con las mencionadas copias fotostáticas certificadas de su constitución social en donde consta que está domiciliada en esta ciudad de Mérida, Yucatán. - -

b) Legitimación pasiva. Por el Congreso del Estado compareció el Presidente de su Mesa Directiva, el Diputado Antonio Homá Serrano, cuya designación aparece en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de fecha cuatro de septiembre del año dos mil quince; y quien está facultado para acudir en representación del referido Poder Legislativo de



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, fracción XX y 33, párrafo primero, de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado. - - - - -

Sirve de apoyo a lo anterior el Precedente Obligatorio PO.TC.1.011.Constitucional, del Tribunal Constitucional del Estado de Yucatán, que es del tenor literal siguiente: - - - - -

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN ESTÁ FACULTADO TANTO PARA PROMOVER LOS MECANISMOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL CONTENIDOS EN LA CARTA MAGNA ESTATAL EN REPRESENTACIÓN DEL REFERIDO PODER LEGISLATIVO, COMO PARA QUE, EN SU CASO, DELEGUE DICHA REPRESENTACIÓN AL SECRETARIO GENERAL, QUEDANDO A SU VOLUNTAD, EL DECIDIR SOBRE ESTA ÚLTIMA FORMA DE REPRESENTACIÓN. De la interpretación de los artículos 5, fracción XX y 33, párrafo primero y 34, fracción II, de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado, se deduce que el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso es el representante jurídico originario del Poder Legislativo Local, por otra parte, entre sus facultades está el delegar dicha representación para fines judiciales y administrativos al Secretario General de dicho Poder, lo que conlleva a considerar que se prevén dos formas diversas de representación: una, que nace por disposición de la ley, al señalarse específicamente el funcionario que tiene la representación de dicho órgano; y otra, que dimana de un acto posterior de voluntad, como lo es la delegación, siendo que dicha facultad constituye una forma de representación derivada de la creada originalmente por la ley, ya que su existencia y facultades dimanan de un acto posterior del funcionario a quien la ley atribuye la representación jurídica general del órgano legislativo; por ende, el Presidente de la citada Mesa Directiva está facultado tanto para promover la controversia constitucional local en representación del Congreso del Estado, como para que, en su caso, delegue dicha representación al Secretario General, quedando a su voluntad, el decidir sobre esta última forma de representación, que no es una obligación sino una facultad, pues el referido artículo 34 no solamente se refiere a las obligaciones del Presidente de la Mesa Directiva, sino que también prevé sus

facultades, que como antes se ha mencionado, la delegación al ser un acto de la voluntad constituye una facultad y no una obligación.”

Igualmente es aplicable el Precedente Obligatorio PO.TC.2.011.Constitucional, del Tribunal Constitucional del Estado de Yucatán, que es del tenor literal siguiente: -----

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. NO ES NECESARIO QUE PREVIO A LA PROMOCIÓN DE DICHO MECANISMO, EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN TENGA QUE HACERLO DEL CONOCIMIENTO DEL PLENO DEL CITADO PODER LEGISLATIVO Y QUE DEBA DE TENER SU AUTORIZACIÓN EXPRESA PARA INSTARLO. *No es necesario que previo al ejercicio de un mecanismo de control constitucional local, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán tenga que hacerlo del conocimiento del Pleno del citado Poder Legislativo y que deba de tener su autorización expresa para promoverlo, por cuanto de la lectura de los artículos fracción 5, XX; 33, párrafo primero y 34, fracción II, de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado, no se advierte que ello sea requisito previo para que pueda representar al Poder Legislativo en juicio, resultando lógico que al preverse entre sus facultades dicha representación y al ser elegido por el Pleno del Congreso como presidente de su mesa directiva, en términos del artículo 27 de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado, tiene su consentimiento para acudir en su nombre a cualquier juicio, sin que exista tal limitante.”* -----

Asimismo, el Congreso del Estado de Yucatán cuenta con legitimación pasiva en el presente asunto, de conformidad con el artículo 100 fracción II de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán. -----

CUARTO.- Causas de improcedencia. Previo al examen de los conceptos de invalidez, se procede al análisis de las causas de improcedencia o de sobreseimiento, sea que las partes las hagan valer o que de oficio se adviertan. -----

El Congreso del Estado al rendir su informe y el Fiscal General del Estado al formular su pedimento, solicitaron el sobreseimiento del presente asunto, con diversos argumentos tendentes a controvertir la naturaleza de la omisión que se le reclama, relativos a que no existe una obligación de legislar y por ende no se afecta el orden constitucional; siendo que deben desestimarse en este apartado dichos alegatos, en



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

razón de que su contenido entraña el estudio de fondo que requiere ser analizado por este Tribunal cuando entre a su estudio del mismo. - - - - -

Sirve de apoyo, por analogía de razón, la jurisprudencia número P./J. 92/99, emitida por el Pleno de la SCJN, visible a página setecientos diez, del Tomo X, septiembre de 1999 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro y contenido son: - - - - -

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. *En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.*" - -

Por ende, al desestimarse las causales de improcedencia y sobreseimiento invocados, y sin que este órgano constitucional advierta alguna otra de oficio, es menester ocuparse del fondo del asunto. - - - - -

QUINTO.- Determinación de la cuestión efectivamente planteada. Antes de iniciar con el análisis de este asunto, debe recordarse que de conformidad con el artículo 37 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, este Tribunal cuenta con la facultad de corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y de examinar en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada. A su vez tiene el deber de suplir la deficiencia de la demanda, requerimiento, contestación, alegatos o agravios. - - - - -

También de acuerdo a lo señalado en el artículo 112 de la ley de la materia, este Tribunal cuenta con la potestad de estimar la inconstitucionalidad de la omisión legislativa o normativa con base en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. - - - - -

Ahora bien, como se ha mencionado, XXXXXXXX y XXXXXXXX, ambos por su propio y personal derecho, así como la persona moral denominada "XXXXXXX", Sociedad Civil Particular, por conducto de su socia administradora, ciudadana XXXXXXXX, derivado de su escrito

inicial y de su promoción aclaratoria, promueven la presente acción contra la omisión legislativa o normativa local consistente en la omisión de expedir la Ley reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en relación a la ley para la reparación de violaciones a derechos humanos, cuyas argumentaciones han sido sintetizadas con anterioridad, por lo que se tienen aquí por reproducidas, sin ser necesaria la transcripción de las mismas por no existir precepto legal que obligue a ello.-----

Sirve de apoyo a lo anterior, el Precedente Obligatorio PO.TC.10.012.Constitucional, del Tribunal Constitucional del Estado de Yucatán, antes citado con rubro: **“SENTENCIA. NO EXISTE OBLIGACIÓN DE TRANSCRIBIR LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES.”**-----

Para resolver el presente asunto, resulta claro que deben estudiarse los siguientes puntos: -----

I.- Explicar qué es la acción contra la omisión legislativa o normativa local y señalar en qué casos se actualiza;-----

II.- Establecer si, como afirma la parte requirente, existe obligación de expedir la Ley reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en relación a la ley para la reparación de violaciones a derechos humanos. Para el caso afirmativo; - -

III.- Resolver si, como afirma la parte requirente, su ausencia es imputable al Congreso del Estado. En caso afirmativo;-----

IV.- Analizar si tal omisión legislativa afecta directamente la eficacia de la Constitución. En caso afirmativo; -----

V.- Declarar la estimatoria que determina la actualización de una omisión legislativa o normativa local, fijando los alcances y efectos de la sentencia. -----

I.- Una vez planteado lo anterior, se procede a explicar qué es la acción contra la omisión legislativa o normativa prevista en nuestra legislación local y en señalar en qué casos se actualiza. - - - -

Desde una perspectiva instrumental, la acción contra la omisión legislativa 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



Poder Judicial del Estado

Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

legislativo ordinario, principal responsable del desenvolvimiento de la Constitución.¹ -----

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 (...)*².-

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 (...)*³.-----

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. Lo anterior, mediante reformas a la Constitución Política del Estado de Yucatán publicadas en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el día diecisiete de mayo del año dos mil diez, y la entrada en vigor de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado publicada en el citado medio de difusión el día primero de marzo del año dos mil once, en donde se convirtió al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado en un Tribunal Constitucional, al otorgársele la facultad para conocer de mecanismos de control constitucional, como son la Controversia Constitucional Local, la Acción de Inconstitucionalidad Local, la Acción

¹ Fernández Rodríguez, José Julio. “La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español.” Madrid, Civitas, 1998, p. 35.

² Fernández Rodríguez, José Julio. “La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español.” Madrid, Civitas, 1998, p. 81.

³ Rangel Hernández, Laura., “La sentencia que resuelve la inconstitucionalidad por omisión legislativa: Modalidades y Efectos. Estudio Preliminar”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2013*, Bogota, Konrad-Adenauer- Stiftung e.V., 2013, P. 38.

contra la Omisión Legislativa o Normativa, y la Cuestión de Control Previo de Constitucionalidad. -----

Dentro de estas nuevas atribuciones, la acción contra la omisión legislativa o normativa local, encuentra esencialmente su sustento en los artículos 70, fracción III, de la Constitución Política; 34, fracción III y 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 5, fracción III y 99 de la Ley de Justicia Constitucional, todas del Estado de Yucatán, que contemplan lo siguiente:

“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. -----

El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado, conforme a lo que disponga la ley. -----

La resolución que emita 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.- -----

La resolución del Pleno, respecto a omisiones del Congreso del Estado, otorgará un plazo que comprenda dos períodos ordinarios de sesiones para que éste emita la ley, decreto o acuerdo omitido. Si se trata de omisiones del Poder Ejecutivo o de los ayuntamientos, se otorgará un plazo de seis meses para subsanar la omisión. -----

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán las disposiciones constitucionales y legales aplicables de esta materia...” -----

“Artículo 34.- *Son atribuciones del Tribunal Superior de Justicia del Estado, erigido como Tribunal Constitucional: -----*

...III.- Conocer de las acciones contra la omisión legislativa o normativa, imputables al Congreso, al Gobernador, ambos del Estado, o a los Ayuntamientos, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados según la Constitución Política del Estado de Yucatán, así como de las



Poder Judicial del Estado

Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

leyes, siempre que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la misma, y...” -----

“Artículo 35.- *Las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, las acciones de omisión legislativa o normativa y las cuestiones de control previo que sean planteadas ante el Tribunal Constitucional, se substanciarán de acuerdo a lo que dispongan las leyes aplicables.”* -----

“Artículo 5.- *Para los efectos de esta Ley, los Mecanismos de la competencia del Tribunal Constitucional son los siguientes:* -----

...III.- Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa, y... ----- Los Mecanismos previstos en las fracciones II, III y IV de este artículo tienen como fin privilegiar el interés general, abstracto e impersonal de preservar de modo directo y único la supremacía de la Constitución Local por parte de los sujetos legitimados para promoverlos.” -----

“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.”*-----

Sobre la constitucionalidad de dichos numerales, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto dos asuntos en donde analiza la acción contra la omisión legislativa o normativa local; la primera vez, fue mediante la sentencia de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, derivada de la acción de inconstitucionalidad 8/2010, promovida por el Procurador General de la República en contra de la reforma constitucional local publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el día diecisiete de mayo del año dos mil diez, en donde entre otros aspectos se examinó la constitucionalidad de la incorporación en la Constitución local de la acción contra la omisión legislativa local; la segunda ocasión en que se estudió este mecanismo fue en la sentencia de fecha dos de julio de dos mil trece que resolvió la acción de inconstitucionalidad 11/2011, promovida por la mencionada autoridad en donde se declaró la constitucionalidad del trámite de la acción contra la omisión legislativa o normativa local, previsto en la Ley de Justicia

Constitucional para el Estado de Yucatán. Incluso del primer caso derivó la jurisprudencia número P./J. 24/2012 (10a.), visible a página 287, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 1, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, con número de Registro IUS: 2001864, que a la letra dice lo siguiente: - - - - -

“CONSTITUCIONES LOCALES. DENTRO DE SUS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL PUEDEN ESTABLECERSE MECANISMOS PARA SUPERVISAR Y ORDENAR QUE SE SUBSANEN OMISIONES LEGISLATIVAS O NORMATIVAS. *No existe disposición constitucional alguna que impida que las Constituciones estatales establezcan, dentro de sus medios de control constitucional, un mecanismo para supervisar y ordenar que se subsanen omisiones legislativas o normativas, y hacer efectivos y judicialmente exigibles los plazos y requisitos señalados en las leyes y decretos del Poder Legislativo, cuando se prevé en ellos la emisión o reforma de otros cuerpos normativos con el objeto de dar eficacia plena a la Constitución o a las leyes de cada entidad federativa.* - - - - -

Del anterior marco jurídico local y del contenido de las sentencias antes mencionadas, se desprende que la acción contra la omisión legislativa o normativa local es un mecanismo que se sigue por la falta de expedición de 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 locales, y afecte el eficaz cumplimiento de la Constitución Local, dado que la ausencia de una norma o su insuficiencia también puede causar un agravio de relevancia constitucional, dado que sí con la ausencia se transgrede a un deber jurídico, se quebranta el orden constitucional. - - - - -

Esto se debe a que el mandato de un deber dentro del orden constitucional local no es una facultad discrecional, por lo que si el silencio normativo contraviene un deber jurídico de legislar, tal inactividad resulta incompatible con el texto constitucional, lo contrario sería sostener que la función legislativa no está sujeta al orden constitucional. - - - - -

En este supuesto la labor del Tribunal Constitucional de Yucatán, en el caso de las omisiones legislativas, no es castigar al órgano que deja de hacer algo esperado, probable, sino tratar de dotar de plena eficacia a la norma constitucional que no la tiene, puesto que, como órgano constituido y como defensor de la Constitución, su labor consiste esencialmente en luchar por la plena aplicación de las normas constitucionales, para ello la Carta Magna Local le otorga la potestad de



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

determinar si existe una obligación de legislar o emitir normatividad y en su caso, declarar si existe incumplimiento o no de tal obligación. - - - - -

Cuando se actualiza la omisión y por ende la acción sea fundada, su resultado concreto será decretar judicialmente la existencia de la omisión. - - - - -

De acuerdo al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sentencia de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, derivada de la acción de inconstitucionalidad 8/2010, el efecto principal de esta declaración judicial es la estimatoria de la existencia de los elementos siguientes: **(a) que existe una legislación o normatividad de expedición obligatoria, (b) que su ausencia es imputable al órgano competente para expedirla y (c) que tal omisión legislativa o normativa afecta directamente la eficacia de la Constitución o la ley en que fue prevista.** - - - - -

Tras esa estimatoria el resultado concreto será decretar judicialmente la existencia de la omisión y hacer aplicables los plazos expresamente previstos en los artículos 70, fracción III Constitución Local y 113 de la Ley de la materia, para subsanar la omisión legislativa o normativa decretada judicialmente, que en el caso del Congreso, son dos periodos ordinarios de sesiones, para que en uso pleno de sus facultades y autonomía, ejerza las atribuciones que le corresponde para subsanar dicha omisión, puesto que la resolución no tiene ningún alcance respecto del contenido de la normatividad faltante, sino únicamente sobre su ausencia y sobre la obligatoriedad de su expedición. - - - - -

Para determinar en qué casos se está ante una omisión legislativa, debe recordarse lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia de fecha 3 de octubre de 2005, en la Controversia constitucional 14/2005, en donde estableció los tipos de omisiones legislativas en base a la diferenciación de las competencias de los órganos legislativos en potestativas y obligatorias. - - - - -

En dicha resolución definió que se entiende por facultades o competencias de ejercicio potestativo de los órganos legislativos del Estado a aquellas en las que dichos órganos pueden decidir si las ejercen o no, y en qué momento lo harán, por ello no implica una obligación, sino una posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales. Por tanto, el órgano legislativo tiene la potestad de decidir, libremente, si crea o no determinada norma jurídica y en qué momento lo hará. - - - - -

Por el contrario las facultades o competencias de ejercicio obligatorio son **aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso**, es decir, **una obligación de realizarlas por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones**, de ahí que en caso de que no se realicen, el incumplimiento trae aparejada una sanción. En consecuencia, **el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedir determinada ley.** - - - - -

Como complemento a lo anterior, la obligación de legislar también puede encontrarse en forma implícita dentro del contexto constitucional.⁴

Asimismo, la obligación de legislar puede derivar del Bloque de Constitucionalidad y de Convencionalidad Local, ya que como se ha mencionado el párrafo primero del artículo 1 de la Norma Suprema Local, incorpora al marco jurídico estatal un catálogo de derechos humanos comprendido por los establecidos en la Constitución Local, la Federal y los Tratados Internacionales, lo que implica que adquieran un alcance y un valor constitucional local, generándose de esta manera una integración sistemática de la Ley Suprema Estatal con estos documentos a los que el propio texto constitucional remite, y como consecuencia de lo anterior, constituyen el parámetro de regularidad constitucional local. - - - - -

A su vez el Pleno determinó que existen dos posibilidades en relación con el no ejercicio de las competencias concedidas a los órganos legislativos; por un lado, se puede dar una omisión absoluta por parte del órgano legislativo del Estado, en donde éste simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencial; por otro lado, **el órgano legislativo puede haber ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de normas.** En este último caso nos encontramos frente a omisiones relativas en cuanto al ejercicio de la competencia establecida. -

De lo anterior, concluyó que las omisiones legislativas respecto de las competencias de ejercicio obligatorio o potestativo, éstas se pueden clasificar de la siguiente manera: - - - - -

⁴ Vid. Rangel Hernández, Laura., "La sentencia que resuelve la inconstitucionalidad por omisión legislativa: Modalidades y Efectos. Estudio Preliminar", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2013*, Bogota, Konrad-Adenauer- Stiftung e.V., 2013, p. 187.



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

1. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio; - -
2. Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio; - - -
3. Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo; y,
4. Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo. - -

De esta clasificación tenemos que una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, es cuando éste tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la haya expedido. - - - - -

A su vez, **se está en una omisión legislativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, cuando éste la emita, teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta norma, pero lo haga de manera incompleta o deficiente.** - - - - -

En cambio son omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio potestativo, aquellas en las que el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga. - - - - -

Finalmente, son omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio potestativo, aquellas en que el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la norma, lo haga de manera incompleta o deficiente. - - - - -

De este análisis derivó la Jurisprudencia emitida por dicho Tribunal con número P./J. 11/2006, visible a página 1527, Tomo XXIII, Febrero de 2006, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con número de registro IUS: 175872, y que a la letra dice lo siguiente: - - - - -

“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. *En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de*

omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) **Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio**, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) **Relativas en competencias de ejercicio obligatorio**, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) **Absolutas en competencias de ejercicio potestativo**, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) **Relativas en competencias de ejercicio potestativo**, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.” -----

En este sentido en la sentencia de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, derivada de la acción de inconstitucionalidad 8/2010, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la acción contra la omisión legislativa o normativa local prevista en el marco jurídico del Estado de Yucatán, **procede únicamente respecto de omisiones legislativas o normativas, que sean calificables de “obligatorias”, tanto absolutas o relativas**, concibiéndose como aquellas respecto de las cuales el órgano legislativo tiene obligación o mandato de la Constitución o leyes locales de expedir una determinada norma y no lo ha hecho, o bien, lo hace de manera incompleta o deficiente. -----

II.- Explicado lo anterior, es necesario establecer si, como afirma la parte requirente, existe obligación de expedir la Ley reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán. -----

Para determinar lo anterior, debe tomarse como antecedente la reforma en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, en donde en su artículo 1 párrafo tercero estableció lo siguiente: “Artículo 1o...Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y **reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley...**”; siendo que en dicha reforma en el transitorio segundo se estableció: “Segundo. **La ley a que se refiere el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional sobre**



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

reparación deberá ser expedida en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.” Como se advierte, en dicha reforma el artículo 1 párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la obligación de expedir una ley para la reparación de violaciones a los derechos humanos, incluso en su transitorio segundo especifica que dicha norma a que se refiere el tercer párrafo del artículo 1º, debe expedirse en un plazo máximo de un año, razón por la cual el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Víctimas.-----

Ahora bien, en los últimos años en el Estado de Yucatán ha existido un compromiso por parte de las autoridades estatales en materia de derechos humanos, muestra de ello es que se han publicado una serie de leyes en la materia, entre las que destacan: Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Yucatán, Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Yucatán, Ley de Protección al Medio Ambiente del Estado de Yucatán, Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Yucatán, Ley para la Protección Social de las Personas en Edad Senescente del Estado de Yucatán (ahora Ley para la Protección de los Derecho de los Adultos Mayores del Estado de Yucatán), Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Yucatán, Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán, Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Yucatán.-----

Dicha preocupación sobre este tema tuvo su clímax con la reforma constitucional local en materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario oficial del Estado de Yucatán el día veintiséis de Julio de dos mil trece, la cual fue realizada a similitud de la reforma de fecha diez de junio del año dos mil once a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre otros puntos, a nivel constitucional local se reformó el nombre del Título Preliminar para denominarlo “De los Derechos Humanos y sus garantías”; además se modificaron los párrafos primero y segundo del artículo 1; los párrafos primero y segundo del artículo 2 y el artículo 87 fracción IV, para establecer lo siguiente:-----

“Artículo 1.- *Todas las personas en el Estado de Yucatán gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y en esta Constitución, así*

como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Federal establece. -----

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Federal, los Tratados Internacionales de la materia y esta Constitución, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia...” - - -

“Artículo 2.- 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. -----

Queda prohibida toda discriminación por motivo de raza, origen étnico, nacionalidad, género e identidad de género, edad, discapacidades, condiciones de salud, social, económica o lingüística, preferencias sexuales, identidad sexual, filiación, instrucción, religión, ideología política, o cualquier otro que atente contra la dignidad humana, y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Las niñas, niños y adolescentes no podrán ser objeto de medidas que con la pretensión de ser correctivas, se fundamenten en causas discriminatorias o que sean consecuencia de las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus demás familiares....”-----

“Artículo 87.- Son funciones específicas del Estado:...IV.- Prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley;” - -

Con esta reforma se acentúa el reconocimiento de los derechos humanos en el Estado de Yucatán, por cuanto se cambia el nombre del Título Preliminar para denominarlo “De los Derechos Humanos y sus garantías”; asimismo en el primer párrafo del artículo 1 se contempla la obligación de observar en materia de derechos humanos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales firmados por el Estado Mexicano, que miran hacia la justiciabilidad y eficacia de los derechos humanos, sobre todo en virtud de que el artículo 1, párrafo segundo Constitucional, incorpora el sistema de interpretación conforme que permite armonizar las normas locales con la Constitución



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

Federal y los Tratados Internacionales; igualmente en el segundo párrafo, si bien no se señala expresamente, se incorpora el principio *pro persona* al señalarse que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, principio que se constituye en rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas. -----

De igual forma, el primer párrafo del artículo 2 Constitucional constituye el fundamento de los siguientes elementos: a) los principios objetivos de los derechos humanos: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; b) las obligaciones genéricas de todas las autoridades estatales para la tutela de los derechos humanos: promoción, respeto, protección, y garantía; y, c) las obligaciones específicas que forman parte de la obligación genérica de garantía: prevenir, investigar, sancionar y reparar. Este último punto es recalcado al establecerlo como función específica del Estado la fracción IV del artículo 87. -----

Por último, el segundo párrafo del artículo 2 destaca como eje rector en materia de derechos humanos la no discriminación. -----

Ahora bien, como se ha señalado, en el primer párrafo del artículo 2 se establece el deber de reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley, lo que implica que el Poder Reformador de la Constitución Local, al igual que a nivel Federal, incorporó una obligación fundamental a cargo del Estado en materia de Derechos Humanos, consistente en el deber de “reparar” las violaciones a los derechos humanos, asimismo, se estableció la obligación de expedir una ley sobre dicha materia . -----

Para entender este último punto, debe recordarse que las normas programáticas son las que tienen sujeta su eficacia a la condición de ser reglamentadas o a que se dicte un acto de su aplicación a tal efecto, son normas dirigidas a los órganos públicos, como programa de acción o directivas de actuación. Éstas son normas que constituyen Derecho válido pero no directamente aplicable, porque requieren la promulgación de una ley que es la que hace factible el cumplimiento efectivo de la norma programática. Pero si decimos que constituyen Derecho válido es porque aunque no sean directamente aplicables sí que sirven de pauta interpretativa del ordenamiento jurídico; porque son normas que suponen un mandato al legislador para que haga la correspondiente ley; y porque son normas cuya existencia disipa cualquier duda posible sobre la

constitucionalidad de determinadas leyes que, caso de no existir la norma programática, podrían ser reputadas como inconstitucionales. - - - - -

En este sentido, como se aprecia en el primer párrafo del artículo 2 Constitucional se señala expresamente “reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley”, por lo que al igual que la reforma federal en materia de derechos humanos, se establece la existencia de una ley sobre dicha materia, lo que significa que se sujeta la efectividad de la reparación de las violaciones a los derechos humanos a la condición de ser reglamentado, por lo que estamos ante una norma "programática" que propone a nivel local un derecho fundamental (reparación de violaciones de derechos humanos) que requiera de complementación "operativa" en la ley conducente; pues es claro que en ningún momento dicho postulado establece los mecanismos estatales para la reparación, por cuanto es precisamente la ley que se emita en acatamiento a tal norma programática, donde se establecerán los mecanismos y requisitos para ello, toda vez que en tal precepto constitucional únicamente se reconoce el derecho fundamental y deja al legislador la obligación para que éste lo desarrolle en el ordenamiento reglamentario correspondiente, lo que implica la obligación de expedición de ley sobre la materia. - - - - -

En consecuencia, 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, la presencia de un encargo al legislador para que se produzca una omisión legislativa, 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, tal y como sucede en el presente caso, que el artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán establece la existencia de una ley para la reparación de violaciones a los derechos humanos, siendo que hasta la presente fecha no se ha expedido, por lo que actualmente existe una omisión al incumplirse el encargo de la creación de la mencionada ley. - - - - -

Cabe señalar que no es necesario que exista un artículo transitorio que imponga un periodo específico para agotar la acción legisferante, cuando encontrándose obligado a actuar en consecuencia, no genere la normatividad atinente.⁵ - - - - -

⁵ Vid. La página 37 de la sentencia de fecha dos de marzo del año dos mil quince, en la acción contra la omisión legislativa o normativa local número 1/2014, dictada por el Pleno de este Tribunal.



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

De todo lo anterior deriva que, tal y como afirma la parte requirente, existe la obligación de expedir la Ley reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en relación a la ley para la reparación de violaciones a los derechos humanos, por cuanto en el orden jurídico existe un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de expedirla, tal y como afirmó el requirente en su escrito inicial, por lo que se ésta ante una facultad o competencia de ejercicio obligatorio. En este caso, no hay opción de decidir si se crea o expide la disposición legal que garantice la reparación de las violaciones a los derechos humanos, ya que la misma Constitución Local ordena su existencia y por ende su expedición. - - - - -

III.- Continuando, procede a resolverse si, como afirma la parte requirente, su ausencia es imputable al Congreso del Estado. En caso afirmativo. - - - - -

A fin de estar en posibilidad de contestar dicho argumento, es menester dejar sentado que todo orden jurídico es un sistema de normas que constituyen una unidad, la cual está determinada por el hecho de que la creación o el contenido de la jerarquía inferior se encuentra establecida por otra de grado mayor y así sucesivamente, hasta llegar a la norma de rango superior, que es la Constitución, en la cual se funda la validez de todo el ordenamiento jurídico. La Constitución Política del Estado de Yucatán es la norma suprema en nuestra entidad; a través de ella se imponen deberes, se crean limitaciones, se otorgan facultades y se conceden derechos. - - - - -

La Constitución Yucateca reconoce en su artículo 12, que nuestro Estado es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, es libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior, conforme a los principios establecidos en la Constitución Federal. Para ello, su artículo 13 establece que su soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, y la del Estado para su régimen interior, se ejerce por medio de los poderes públicos, los cuales dimanán del pueblo y se instituyen para su beneficio. El Estado de Yucatán adopta la forma de gobierno republicano democrático, representativo y popular. - - - - -

De conformidad con el artículo 16 de nuestra Constitución Local, el Poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Siendo que respecto al Poder Legislativo, el numeral 18 de la Ley Suprema Estatal especifica que se depositará en una Asamblea de Representantes que se denominará "Congreso del Estado

de Yucatán", señalándose sus atribuciones y funciones en el artículo 30 de la misma, entre las que se encuentran: "...**V.- Dar, interpretar y derogar Leyes y Decretos;**... **XLVIII.- Las demás que le confiera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes que de ella emanen. ...**" -----

De esto último, se advierte que es el Congreso del Estado el órgano competente a quien le corresponda la función de expedir las leyes en esta entidad federativa, por lo tanto, es a quien le corresponde la obligación de expedir la Ley Reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en relación a la reparación de violaciones a los derechos humanos, sin que hasta la presente fecha lo haya hecho, por lo tanto, como afirma la parte requirente, su ausencia es imputable al Congreso del Estado. -----

IV.- A continuación se analiza, si tal omisión legislativa afecta directamente la eficacia de la Constitución. -----

Debe recordarse que, la ausencia de una norma o su insuficiencia también puede causar un agravio de relevancia constitucional, dado que sí con la ausencia se transgrede a un deber jurídico, se quebranta el orden constitucional. -----

Esto se debe a que el mandato de un deber dentro del orden constitucional local no es una facultad discrecional, por lo que si el silencio normativo contraviene un deber jurídico de legislar, tal inactividad resulta incompatible con el texto constitucional, lo contrario sería sostener que la función legislativa no está sujeta al orden constitucional. -----

En este supuesto la labor del Tribunal Constitucional de Yucatán, en el caso de las omisiones legislativas, no es castigar al órgano que deja de hacer algo esperado, probable, sino tratar de dotar de plena eficacia a la norma constitucional que no la tiene, puesto que, como órgano constituido y como defensor de la Constitución, su labor consiste esencialmente en luchar por la plena aplicación de las normas constitucionales, para ello la Carta Magna Local le otorga la potestad de determinar si existe una obligación de legislar o emitir normatividad y en su caso, declarar si existe incumplimiento o no de tal obligación. -----

En este aspecto, tenemos que en el presente caso, el Congreso del Estado tenía la obligación o mandato de expedir la Ley Reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en relación a la reparación de violaciones a los derechos humanos, sin embargo no lo hizo, lo cual se traduce en una afectación directa al orden constitucional local al



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

incumplir lo dispuesto en el artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán. -----

Ahora bien, respecto a los argumentos del Congreso y el Fiscal General del Estado consistentes en que ninguno de los preceptos que la parte promovente consideró transgredidos se establece, dispone, mandata u obliga al requerido a expedir, incorporar o realizar alguna reforma relacionada a expedir la Ley Reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en relación a la reparación de violaciones a los derechos humanos. -----

Estos argumentos devienen de infundados. Respecto al requisito de la existencia de un mandato expreso para la procedencia de la omisión legislativa, Víctor Bazán señala que supone la convergencia de un encargo al legislador para que dicte la normativa ausente, o en caso de haber emanado alguna que resulte deficiente, la subsane. Ello permitiría, en cualquiera de los dos supuestos, la concretización de la disposición en cuestión. En este caso, puede hablarse de inconstitucionalidad por omisión, cuando la Constitución consagra normas sin suficiente densidad para que se conviertan en exequibles por sí mismas, reenviando al legislador la tarea de darles exequibilidad práctica. -----

Para entender lo anterior, el citado autor remite a la jurisprudencia del Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, la cual consideró que el establecimiento de derechos fundamentales consagran obligaciones de hacer para el Estado, con las siguientes características: 1) no son meras declaraciones, sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad; 2) esa operatividad tiene un carácter derivado, no directo; y 3) están sujetas al control de razonabilidad del Poder Judicial. Sobre el segundo punto, relativo a la operatividad de carácter derivado, significa que en principio, su implementación requiere de una ley del Congreso que provoque su materialización y la ausencia de ello constituye una inconstitucionalidad por omisión.⁶ -----

Como se ha señalado, en el presente caso la obligación de expedir la mencionada ley deriva de la reforma constitucional local en materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario oficial del Estado de Yucatán el día veintiséis de Julio de dos mil trece, en donde en el párrafo primero del artículo 2, a similitud de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estipuló en su parte conducente “*En consecuencia, el Estado*

⁶ Bazán, Víctor, *Control de las Omisiones Inconstitucionales e Inconvencionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos*, Bogotá, Konrad-Adenauer-Stiftunge V., 2014, pp. 106 y 107.

deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley”, de lo que deviene que en tal precepto constitucional se reconoce el derecho fundamental de la reparación de violaciones a los derechos humanos y se establece la existencia de la ley reglamentaria de la materia, por lo que se deja al legislador la obligación para que éste lo desarrolle en el ordenamiento reglamentario correspondiente, por lo que contrario a lo señalado por las autoridades requeridas si existe disposición que ordene la expedición de la mencionada ley. -----

En relación al otro argumento del Congreso del Estado consistente en que para la procedencia de la omisión legislativa es necesario que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la Constitución Local, lo que a su parecer no se actualizó en el presente caso, pues existen normas locales que previenen la reparación del daño en los ámbitos material y moral a las víctimas por violación a sus derechos humanos, pues en la entidad no se cuenta con una sola norma como se pretende, sino que existen distintas en donde se encuentra la vía para la eficacia del derecho fundamental que nos ocupa, como lo son la Ley General de Víctimas, la Ley de Atención y Protección a las Víctimas del Delito, el juicio ordinario civil derivado de los artículos 1103, 1104 y 1117 del Código Civil del Estado, la responsabilidad patrimonial del Estado queda acotada con la existencia del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado, quien tiene competencia para resolver controversias de carácter administrativo y fiscal entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y los Municipios, y los particulares, por lo que existe esta vía. -----

Lo anterior, también deviene de infundado, pues como se ha señalado, aún no se ha expedido la Ley reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en relación a la reparación de violaciones a los derechos humanos, aunado a que los instrumentos que señala no fueron expedidos con motivo de la reforma constitucional local en materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario oficial del Estado de Yucatán el día veintiséis de Julio de dos mil trece, en donde se reformó el párrafo primero del artículo 2 antes analizado, además de que no cumplen con los objetivos de la misma. - - -

Para entender lo anterior cabe aclarar que son temas diferentes: la reparación patrimonial del Estado, la reparación a las violaciones a derechos humanos, la reparación a las víctimas del delito y la reparación derivada de la responsabilidad civil, tan es así que mediante resolución de fecha veinte de agosto del año dos mil quince, se previno a los hoy



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

promoventes para que aclararan la norma general cuya expedición reclaman y el precepto constitucional que dispuso su expedición, dado que en el escrito inicial se confundían algunos de estos conceptos. - - - - -

En primer término, debe explicarse en forma breve qué es la reparación a las violaciones a derechos humanos. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido en relación a la obligación de reparar derivada del artículo 1 párrafo tercero de la Constitución Federal, que cuando existe una violación de derechos humanos, el sistema de justicia debe ser capaz de reparar el daño realizado, e incluso - dependiendo del tipo de violación- de impulsar un cambio cultural. La reparación ideal luego de una violación de derechos humanos es la entera restitución a la víctima (*restitutio in integrum*), la cual consiste en restablecer la situación antes de la violación. No obstante, ante la limitada posibilidad de que todas las violaciones de derechos humanos sean reparadas en su totalidad por la naturaleza misma de algunas de ellas, la doctrina ha desarrollado una amplia gama de reparaciones que intentan compensar a la víctima de violaciones de derechos humanos mediante reparaciones pecuniarias y no pecuniarias. Las medidas no pecuniarias - también conocidas como reparaciones morales- se clasifican en: a) restitución y rehabilitación; b) satisfacción, y c) garantías de no repetición. La restitución busca, como su nombre lo indica, restablecer la situación que existía antes de la violación, mientras que la rehabilitación propone garantizar la salud de la víctima. La satisfacción tiene por objeto reparar a la víctima con medidas tendentes a la memoria, verdad y justicia. Las garantías de no repetición tienen la finalidad de asegurar que no se repita una práctica violatoria, incluyendo ordenar acciones que afectan las instituciones sociales, legales y políticas, así como las políticas públicas.⁷

A su vez la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha concluido que los diversos “modos específicos” de reparar “varían según la lesión producida.” Por ello, si no es posible la *restitutio in integrum*, como en la mayoría de los casos no lo es, se debe ordenar la adopción de otras medidas para reparar “las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”, como indica el artículo 63.1 de la Convención. Estas medidas son: la investigación, proceso y eventual sanción de los responsables, la restitución, la rehabilitación, la

⁷ Tesis 1a. CCCXLII/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, IUS: 2010414, Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo I, p. 949.

satisfacción, las garantías de no repetición y la indemnización compensatoria, además del pago de costas y gastos.⁸ -----

Sentado lo anterior, la reparación a las víctimas del delito, de acuerdo con el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es a través de procesos penales donde las víctimas del delito son sujetas a la reparación del daño. Sin embargo, los procesos penales no siempre versan sobre violaciones de derechos humanos, no todas las violaciones a derechos humanos constituyen un delito y el acusado no es un ente administrativo sino un individuo que pudo o no estar actuando en su carácter de servidor público. -----

Ahora bien, la reparación patrimonial del Estado es un procedimiento derivado del artículo 109 (antes 113, segundo párrafo), de la Constitución Federal, que se sigue en contra de entes estatales a través de los cuales un particular se inconforma por la violación por parte del Estado de alguno de sus deberes, que no son necesariamente conllevan una violación a derechos humanos. Cuando el incumplimiento de una obligación por parte del Estado, el ciudadano afectado acude a la vía de la responsabilidad patrimonial del Estado, para el reclamo de los daños causados por esta violación entendida como el no acatamiento de una de sus obligaciones. La Suprema Corte a través de su resolución AI 4/2004 ha señalado que los elementos que se han de considerar a fin de determinar que existe un acto administrativo irregular, que ocasione la responsabilidad patrimonial del Estado son: la imputabilidad material del acto o hecho al Estado en el ejercicio de sus funciones; la acreditación del cumplimiento irregular de los deberes y obligaciones impuestos legalmente; la existencia de un daño cierto; y el nexo causal entre el hecho o acto administrativo y el daño ocasionado al particular. -----

Asimismo, la SCJN ha señalado que el artículo 113, segundo párrafo (ahora 109), de la Constitución establece un derecho sustantivo de rango constitucional en favor de los particulares de recibir una indemnización cuando la actividad administrativa irregular del Estado le ha causado un daño. Tal derecho tiene como objetivo restaurar la integridad del patrimonio afectado mediante una compensación económica, así como asegurar a través de la legislación y en las vías

⁸ Vid. Corte idh, Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina. Reparaciones y Costas, op. cit., supra nota 7, párr. 41; Corte idh, Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2004, serie C, núm. 117, párr. 89; Corte idh, Caso Castillo Páez vs. Perú. Reparaciones y Costas, op. cit., supra nota 17, párr. 48; y Corte idh, Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Reparaciones y Costas, op. cit., supra nota 17, párr. 85.



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

ordinarias correspondientes un vehículo procesal para obtener su cumplimiento.⁹-----

Cabe aclarar que la reparación obtenida a través de la responsabilidad patrimonial del Estado no supone todos y cada uno de los elementos de la reparación de violaciones a derechos humanos, aunado a que tiene su origen en diferente precepto de la Constitución Federal (artículo 109, antes 113, segundo párrafo).-----

En cambio, la responsabilidad civil consiste en la obligación que tiene una persona de resarcir los daños y perjuicios causados a otra persona, por una conducta contraria al derecho, a las buenas costumbres, o por un riesgo creado. Según Rojina Villegas, los elementos de la responsabilidad civil son los siguientes: 1. La comisión de un daño 2. La culpa 3. La relación de causa a efecto entre el hecho y el daño. Hay autores como Antonio Gullón y Luis Díez-Picazo que añaden un elemento más: la existencia de un criterio que permita imputar dicha responsabilidad al demandado. Este criterio puede ser el de la culpa, el dolo, la idea de riesgo o una atribución automática o *ex lege* de la responsabilidad. En consecuencia, se puede decir que los elementos de la responsabilidad civil son: un hecho ilícito, la comisión de un daño o perjuicio, una relación de causa efecto entre el hecho ilícito, el hecho contrario a las buenas costumbres o un riesgo creado, y el daño; y por último, un criterio que permita imponer la responsabilidad al infractor. En cuanto a las formas de indemnizar, existen dos formas: La reparación en la naturaleza y la reparación por un equivalente. La primera consiste en borrar los efectos del acto dañoso restableciendo las cosas a la situación que tenían antes de él, por lo que coloca de nuevo a la persona en el pleno disfrute de los derechos o intereses que le fueron lesionados. Al no ser posible la reparación del daño en naturaleza, se indemniza proporcionando a la víctima un equivalente de los derechos o intereses afectados: el dinero (se le paga el importe de sus daños y perjuicios, previa estimación legal de su valor). La reparación con un equivalente consiste en hacer que ingrese en el patrimonio de la víctima un valor igual a aquel de que ha sido privada; no se trata de borrar el perjuicio, sino de compensarlo. A su vez cabe señalar que el Código Civil del Estado de Yucatán señala en su artículo 1117 señala que “el Estado tiene obligación

⁹ Tesis; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIX, Abril de 2009; Pág. 592 Responsabilidad patrimonial del estado. El artículo 113, segundo párrafo, de la constitución política de los estados unidos mexicanos establece un derecho sustantivo en favor de los particulares.

de responder de los daños causados por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad es **subsidiaria** y sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado, cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño causado”. -----

Ahora bien, analizadas las diferencias entre la reparación patrimonial del Estado, la reparación a las violaciones a derechos humanos, la reparación a las víctimas del delito y la reparación derivada de la responsabilidad civil. Debe señalarse que la Ley de Atención y Protección a las Víctimas del Delito para el Estado de Yucatán, que refiere la autoridad requerida, fue publicada en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el cuatro de enero del año dos mil doce, es decir, más de un año antes de la reforma constitucional local en materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario oficial del Estado de Yucatán el día veintiséis de Julio de dos mil trece, por lo que resulta lógico que no tuvo su origen en el primer párrafo del artículo segundo de la Constitución Local, por ende, no es la Ley reglamentaria de dicho numeral, máxime que como se ha señalado tuvo su origen en el artículo 20 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunado a que los procesos penales no siempre versan sobre violaciones de derechos humanos, no todas las violaciones a derechos humanos constituyen un delito y el acusado no es un ente administrativo sino un individuo que pudo o no estar actuando en su carácter de servidor público, de ahí que no sea la ley a que se refiere el mencionado primer párrafo del artículo segundo de la Constitución Yucateca. -----

Ahora bien, tampoco se puede considerar que con la responsabilidad patrimonial del Estado a cargo del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado, quien tiene competencia para resolver controversias de carácter administrativo y fiscal entre la administración pública centralizada y paraestatal del Estado y los Municipios, y los particulares, pues en primer término la reforma Constitucional local publicada del veinte de junio de dos mil catorce, no fue para dar eficacia al primer párrafo del artículo 2 de la Constitución Local, sino a la reforma constitucional federal en materia electoral, por lo que se desincorporó del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Yucatán todo lo referente a la materia electoral, dejándole los asuntos referentes a las controversias fiscales y administrativas que se susciten entre la administración pública estatal y municipal, así como aquellos relativos a las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos, modificando el



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

nombre de Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Yucatán al de Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Yucatán. En segundo lugar, actualmente no existe una ley para la responsabilidad patrimonial del Estado, ni dicho órgano tiene competencia para ello aunado a que como se ha mencionado son temas diferentes la responsabilidad patrimonial del estado derivada del artículo 109 (antes 113, segundo párrafo), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la reparación a las violaciones a derechos humanos. -----

Asimismo, tampoco la responsabilidad civil contemplada en el Código Civil del Estado deriva del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, ni regula lo contemplado en el mismo, pues la indemnización obtenida tiene un origen diferente y por lo tanto su condena no se asemeja a la reparación a la violación a los derechos humanos que contempla el artículo Constitucional, además que el Estado únicamente responde en forma subsidiaria, por lo que es insuficiente para cumplir con los fines de reparación adecuada. Cabe señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163) **consideró que la responsabilidad ADMINISTRATIVA Y/O CIVIL, es complementaria pero insuficiente para cumplir con la obligación de reparación adecuada.** En efecto, *“Para establecer la responsabilidad internacional del Estado con motivo de la violación a los derechos humanos consagrados en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, un aspecto sustancial de la controversia ante la Corte no es si en el ámbito interno se emitieron sentencias o se llegó a acuerdos conciliatorios por responsabilidad administrativa o civil de un órgano estatal, en relación con las violaciones cometidas en perjuicio de las víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares, sino si los procesos internos permitieron que se garantizara un pleno acceso a la justicia conforme a los estándares previstos en la Convención Americana. La Corte ha señalado que en casos de violaciones de derechos humanos el deber de reparar es propio del Estado, por lo que si bien las víctimas o sus familiares deben tener amplias oportunidades también en la búsqueda de una justa compensación en el derecho interno, este deber no puede descansar exclusivamente en su iniciativa procesal o en la aportación privada de elementos probatorios. De tal manera, en los términos de la*

obligación de reparación integral que surge como consecuencia de una violación de la Convención, el proceso contencioso administrativo no constituye per se un recurso efectivo y adecuado para reparar en forma integral esa violación. Una reparación integral y adecuada, en el marco de la Convención, exige medidas de rehabilitación, satisfacción, y garantías de no repetición. La Corte ha indicado que recursos como la acción de reparación directa o la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tiene unos alcances mínimos y unas condiciones de acceso no apropiadas para los fines de reparación que la Convención Americana establece. La Corte indicó que es la producción de un daño antijurídico y no la responsabilidad del Estado ante el incumplimiento de estándares y obligaciones en materia de derechos humanos lo que decreta en su sentencia una autoridad judicial en lo contencioso administrativo.”- - - - -

Finalmente, tampoco puede considerarse a la Ley General de Víctimas como la Ley reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, pues tal y como se desprende del artículo 1 de la mencionada Ley General, deriva de los artículos 1o., párrafo tercero, 17, y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máxime que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil trece, es decir, aproximadamente seis meses antes de la reforma constitucional local en materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario oficial del Estado de Yucatán el día veintiséis de Julio de dos mil trece, por lo que resulta lógico que no tuvo su origen en el primer párrafo del artículo segundo de la Constitución Local, aunado a que dicha norma fue expedida por el Congreso de la Unión y no el Congreso del Estado órgano obligado por en multireferido artículo 2 párrafo primero de la Constitución Local, por ende, la Ley General de Víctimas no es la Ley reglamentaria de dicho precepto. - - - - -

Asimismo, en cuanto a la naturaleza de la Ley General de Víctimas, debe señalarse que es una Ley General expedida por el Congreso de la Unión dentro de facultades denominadas “concurrentes” que implican que las entidades federativas, la ciudad de México, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero es el Congreso de la Unión el que determina la forma y los términos de la participación de dichos entes, a través de una ley general, es decir, al Congreso de la Unión corresponde fijar el reparto de competencias; tal es el caso de los derechos de las víctimas y la reparación a las violaciones a



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

derechos humanos constituye una materia concurrente,¹⁰ de ahí que la mencionada Ley General en su artículo transitorio séptimo señala que “*en un plazo de 180 días naturales los Congresos Locales deberán armonizar todos los ordenamientos locales relacionados con la presente Ley*”, es decir, se establece la obligación de las legislaturas locales de ajustar su marco estatal para darle operatividad en sus entidades a la reparación a las violaciones a los derechos humanos¹¹, sin embargo en el Estado de Yucatán no existe una norma local destinada a la reparación a las violaciones a los derechos humanos en los términos que señala la mencionada ley general, siendo que es precisamente la ley reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, cuya omisión se reclama en este procedimiento, la que cumpliría con dicho objetivo. -----

Por lo antes expuesto, contrario a lo señalado por la autoridad requerida, no puede considerarse que existen en el Estado de Yucatán normas derivadas del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en relación a la reparación a las violaciones a los derechos humanos, ni mucho menos una ley reglamentaria de la materia, por lo que resulta patente que hay una afectación directa al orden constitucional local al transgredirse el artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, al dejar de expedirse la Ley Reglamentaria del mencionado numeral, en relación a la reparación de violaciones a los derechos humanos, por cuanto existía la obligación o mandato de expedirla. -----

V.- Declarar la estimatoria que determina la actualización de una omisión legislativa o normativa local, fijando los alcances y efectos de la sentencia. -----

Habiendo resultado procedentes y fundados los argumentos hechos valer por XXXXXXXX y XXXXXXXX, ambos por su propio y personal derecho, así como la persona moral denominada “XXXXXXX”, Sociedad Civil Particular, por conducto de su socia administradora, ciudadana XXXXXXXX, en la acción por omisión legislativa o normativa local número 1/2015, se estima la actualización de una omisión legislativa

¹⁰ Tesis: P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, IUS: 187982, Tomo XV, enero de 2002, página 1042.

¹¹ Pues el objeto principal de la Ley General de Víctimas es reconocer y garantizar los derechos de **las víctimas** del delito y **de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la** asistencia, protección, atención, verdad, justicia, **reparación integral**, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos.

o normativa en competencias de ejercicio obligatorio, por cuanto existe la obligación o mandato de expedir la Ley Reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en relación a la ley para la reparación de violaciones a los derechos humanos, lo cual se traduce en una afectación directa al orden constitucional local al transgredir el artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, por lo que resulta inconstitucional dicha omisión. -----

Tras esta estimatoria se hacen aplicables y exigibles los plazos expresamente previstos en los artículos 70, fracción III de la Constitución Local y 113 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado, para subsanar la omisión legislativa o normativa decretada judicialmente, que en el caso del Congreso, son dos periodos ordinarios de sesiones, para que en uso pleno de sus facultades y autonomía, ejerza las atribuciones que le corresponde para subsanar la omisión estimada. -----

Debe precisarse que dicho término será contado a partir del siguiente período de sesiones, dado que actualmente se encuentra sesionando; pues de lo contrario se le estaría otorgando un período y medio, contraviéndose lo señalado en la Constitución y en la ley de la materia. -----

Por lo expuesto, considerado y fundado, es de resolverse y se resuelve: -----

PRIMERO.- Es procedente y fundada la acción por omisión legislativa o normativa local a que este expediente se refiere. -----

SEGUNDO.- Se estima la actualización de una omisión legislativa o normativa en competencias de ejercicio obligatorio, por cuanto existe la obligación o mandato de expedir la Ley Reglamentaria del artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en relación a la ley para la reparación de violaciones a los derechos humanos, lo cual se traduce en una afectación directa al orden constitucional local al transgredir el artículo 2 párrafo primero de la Constitución Política del Estado de Yucatán, por lo que resulta inconstitucional dicha omisión.-----

TERCERO.- De conformidad con los artículos 70, fracción III de la Constitución Local y 113 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado, se otorga al Congreso del Estado un plazo para subsanar la omisión legislativa o normativa decretada judicialmente, que en este caso, son dos periodos ordinarios de sesiones, contados a partir del siguiente período de sesiones, para que en uso pleno de sus facultades y



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

autonomía, ejerza las atribuciones que le corresponde para subsanar la omisión estimada. -----

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 copia de dicha 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, por unanimidad de diez votos, de los ciudadanos Magistrados que lo integran, Doctores en Derecho Marcos Alejandro Celis Quintal, Luis Felipe Esperón Villanueva y Adda Lucelly Cámara Vallejos, Jorge Rivero Evia, Abogados Ricardo de Jesús Ávila Heredia y Mygdalia A. Rodríguez Arcovedo, Licenciados en Derecho Ingrid I. Priego Cárdenas, Santiago Altamirano Escalante, José Rubén Ruiz Ramírez y Leticia del Socorro Cobá Magaña, bajo la presidencia del primero de los nombrados, siendo el Magistrado ponente el Abogado Ricardo de Jesús Ávila Heredia, 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.	
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 A. RODRÍGUEZ ARCOVEDO.	
MAGISTRADA MAESTRA EN DERECHO INGRID I. PRIEGO CÁRDENAS.	

MAGISTRADO MAESTRO EN DERECHO 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.	