



Poder Judicial del Estado

Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE YUCATÁN.

Mérida, Yucatán, a cinco de septiembre del año dos mil diecisiete.

VISTO: para dictar sentencia en los autos del recurso de reclamación número 13/2017, interpuesto por el ciudadano XXXXXXXXX, en contra del auto de fecha ocho de marzo del año dos mil diecisiete, emitido por el Magistrado Instructor en la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa local número 8/2017; y

RESULTANDO:

PRIMERO.- Acuerdo recurrido. En el presente recurso se impugna el auto de fecha ocho de marzo del año dos mil diecisiete, dictado por el Magistrado Instructor, el cual es del tenor literal siguiente:

“TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE YUCATÁN. Mérida, Yucatán, a ocho de marzo del año dos mil diecisiete. - - - VISTO: Se tiene por recibido del ciudadano Doctor en Derecho Marcos Alejandro Celis Quintal, Presidente del Tribunal Constitucional del Estado, el escrito y anexos presentado por el ciudadano XXXXXXXXX, mediante el cual promueve Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa local en contra del Ayuntamiento de Tixkokob, Yucatán; se acuerda: Se tiene por presentado al ciudadano XXXXXXXXX con su escrito de cuenta y anexos que acompaña, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones, promoviendo Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa local en contra del Ayuntamiento de Tixkokob, Yucatán, en la que enuncia como norma general cuya expedición reclama: “la norma de observancia general que contemple una partida en el presupuesto de egresos vigente para el ejercicio 2017 para pagar la obligación de carácter contingente, adquirida en ejercicios anteriores hasta por la suma de \$1’375,242.71 al día 22 de agosto de 2016 más \$309.39 diarios, en concepto de la condena establecida a su favor en el juicio laboral 379/2007 que se siguió ante el Tribunal de los Trabajadores al servicio del Estado y los Municipios de Yucatán”. - - - En términos del artículo 32 de la Ley de Justicia Constitucional del Estado, es obligación del magistrado instructor examinar ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará

de plano y comunicará su resolución a la parte actora; siendo que en el presente caso, se advierte que se actualiza la causal establecida en la fracción VIII del artículo 29 de la Ley de Justicia Constitucional del Estado, en relación a los numerales 99 y 104, del propio ordenamiento, que estipulan lo siguiente: - - - “Artículo 29.- los mecanismos son improcedentes: ...VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición contenida en esta ley. Las causales de improcedencia serán analizadas en cualquier tiempo, y deberán examinarse de oficio por el magistrado instructor antes de admitir la demanda o el requerimiento”; - - - “Artículo 99.- La Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa es un procedimiento constitucional que tiene por objeto restaurar la regularidad constitucional violentada cuando el Congreso del Estado, el Gobernador del Estado o los Ayuntamientos no expidan alguna disposición de carácter general a que estén obligados por mandato expreso de la Constitución Local o de las leyes, siempre que en este último caso la omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Local o impida la eficacia de la misma;...”; - - - “Artículo 104.- En la acción contra la omisión legislativa o normativa el magistrado instructor podrá aplicar las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en esta Ley, en lo que resulten aplicables de acuerdo a la naturaleza y tramitación del mecanismo. En todo caso será improcedente la acción contra la omisión legislativa o normativa cuando el poder u órgano responsable de emitir la disposición de carácter general la haya expedido y sólo se encuentre pendiente su sanción, promulgación y publicación. Tampoco será procedente dicho mecanismo cuando el Congreso del Estado haya aprobado un proyecto de ley y éste se encuentre sujeto a una cuestión de control previo de constitucionalidad. Cuando previamente a que se dicte sentencia definitiva en el asunto planteado, el Congreso, el Gobernador o los ayuntamientos expidan la disposición general cuya omisión se reclamó, se dictará el sobreseimiento de la cuestión.” - - - Del citado numeral 99, 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; en consecuencia, únicamente es reclamable en este mecanismo la expedición de normas generales.- - - En el presente caso, la parte promovente solicita la inclusión de una partida en el presupuesto de egresos vigentes para el ejercicio dos mil diecisiete para pagar la obligación de



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

carácter contingente, adquirida en ejercicios anteriores hasta por la suma de un millón trescientos setenta y cinco mil, doscientos cuarenta y dos pesos, con setenta y un centavos, al veintidós de agosto de dos mil dieciséis más trescientos nueve pesos con treinta y nueve centavos diarios, en concepto de la condena establecida a su favor en el juicio laboral 379/2007 que se siguió ante el Tribunal de los Trabajadores al servicio del Estado y los Municipios de Yucatán; sin embargo el Presupuesto de Egresos del Municipio de Tixkokob, Yucatán, es un acto administrativo y no una norma de carácter general atendiendo a los artículos 41, inciso C), fracciones II y V; 56, fracción II; 88 fracciones I, VII, y VIII; 144, 145 y 146 de la Ley de Gobierno de los Municipios de la propia entidad; y artículos 178, 179, 180; 181; 184; 186; 187; 188, 189; 194 y 195 de la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán; pues a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, ni la Constitución, ni las citadas leyes, otorgan el carácter de ley o norma general al Presupuesto de Egresos de los Ayuntamientos, dado que únicamente es un acto administrativo que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un período de tiempo determinado, sin que revista de la característica de ser una norma de carácter general. - - - En este orden de ideas, si el Decreto del Presupuesto de Egresos del Municipio de Tixkokob, Yucatán para el Ejercicio Fiscal de dos mil diecisiete es un acto administrativo y no una norma de carácter general, y si la omisión legislativa o normativa local sólo es procedente por la falta de expedición de normas jurídicas de carácter general, entonces en el caso concreto la omisión legislativa o normativa local es improcedente. - - - Por lo tanto, en el caso se actualiza plenamente la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 29 de la Ley de Justicia Constitucional del Estado, en relación a los numerales 99 y 104 de la ley reglamentaria en cita y, en consecuencia, lo que procede es no admitir la presente demanda. - - - Sirve de apoyo por analogía de razón, la jurisprudencia número P./J. 24/99, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página Tomo IX, Abril de 1999, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, con número de registro: 194259, que a la letra dice: - - - “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL

CARÁCTER DE NORMA GENERAL. Por "Ley del Presupuesto" se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por "Presupuesto de Egresos" se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El "Decreto del Presupuesto de Egresos" constituye un acto de aplicación de la "Ley del Presupuesto", en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre "Ley del Presupuesto" y "Presupuesto de Egresos" está expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la "Ley del Presupuesto del Distrito Federal", esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente." - - - En otro orden de ideas, también se actualiza la causal establecida en la fracción VI del artículo 29 de la Ley de Justicia Constitucional del Estado, en relación al numeral 104, del propio ordenamiento, que estipulan lo siguiente: "Artículo 29.- los mecanismos son improcedentes: ... VI.- Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;..." y "Artículo 104.- En la acción contra la omisión legislativa o normativa el magistrado instructor podrá aplicar las causales de improcedencia y



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

sobreseimiento previstas en esta Ley, en lo que resulten aplicables de acuerdo a la naturaleza y tramitación del mecanismo. En todo caso será improcedente la acción contra la omisión legislativa o normativa cuando el poder u órgano responsable de emitir la disposición de carácter general la haya expedido y sólo se encuentre pendiente su sanción, promulgación y publicación. Tampoco será procedente dicho mecanismo cuando el Congreso del Estado haya aprobado un proyecto de ley y éste se encuentre sujeto a una cuestión de control previo de constitucionalidad. Cuando previamente a que se dicte sentencia definitiva en el asunto planteado, el Congreso, el Gobernador o los ayuntamientos expidan la disposición general cuya omisión se reclamó, se dictará el sobreseimiento de la cuestión.”, del primer numeral, se desprende que es causal de improcedencia que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto. - - - En el presente caso, como se ha visto, la parte promovente solicita la inclusión de una partida en el presupuesto de egresos vigentes para el ejercicio dos mil diecisiete para pagar la obligación de carácter contingente, adquirida en ejercicios anteriores hasta por la cantidad de un millón trescientos setenta y cinco mil, doscientos cuarenta y dos pesos, con setenta y un centavos, al veintidós de agosto de dos mil dieciséis más trescientos nueve pesos con treinta y nueve centavos diarios, en concepto de la condena establecida a su favor en el juicio laboral 379/2007 que se siguió ante el Tribunal de los Trabajadores al servicio del Estado y los Municipios de Yucatán; siendo que el mismo promovente en el segundo párrafo del apartado de “hechos y fundamentos” de su demanda, manifiesta que el citado Tribunal previno al mencionado Municipio para que contemple dicho pago en el presupuesto de egresos del dos mil diecisiete; por lo que se desprende que lo que hoy pretende en su demanda de acción por omisión legislativa o normativa, que es el requerimiento para que se contemple dentro del presupuesto de egresos del año dos mil diecisiete una partida para el pago del laudo, se encuentra en vías de ejecución ante el citado Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán. - - - En este orden de ideas, se advierte que no se ha agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, que es el trámite jurisdiccional ante el órgano laboral burocrático. - - - Por lo tanto, en el caso se actualiza plenamente la diversa causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 29 de la Ley de Justicia Constitucional del Estado, en relación al numeral 104 de la ley reglamentaria en cita y, en

consecuencia, se reitera que no ha lugar a admitirse la presente demanda. - - - En tal virtud, déjense a salvo los derechos de la parte promovente para que los ejercite en la vía y forma legal que corresponda; proceda la Secretaria de este Tribunal a devolverle los documentos originales que exhibió, previa toma de razón, copia certificada que de los mismos se deje en autos y archívese este expediente como asunto totalmente concluido. Fundamento: Artículo 32 de la Ley de Justicia Constitucional del Estado y los numerales antes citados. Notifíquese personalmente al promovente y cúmplase.”.

SEGUNDO.- Trámite del recurso.- Inconforme con el auto transcrito en el resultando anterior, el hoy recurrente interpuso recurso de reclamación, el cual fue admitido en proveído de fecha veintiocho de marzo dos mil diecisiete, mandándose correr traslado al Fiscal General del Estado para que dentro del término de cinco días alegue lo que a su derecho corresponda. Asimismo, se dispuso formar el toca en rigor y se ordenó enviar este expediente por razón de turno, al Doctor en Derecho Jorge Rivero Evia, Magistrado de este Órgano Jurisdiccional, una vez concluido el trámite del recurso. Finalmente, el Magistrado 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 Constitucional del Estado resulta competente para conocer y resolver el presente recurso de reclamación de conformidad con lo dispuesto por los artículos 77, fracción I, 78 y 79 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán; toda vez que se trata de una reclamación interpuesta contra el auto del magistrado instructor que desechó la demanda de una Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa local.

SEGUNDO.- Oportunidad. Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, procede analizar si el recurso de reclamación fue interpuesto oportunamente.



PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

El artículo 78 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado, indica: "*Artículo 78. El recurso de reclamación deberá interponerse en un plazo de cinco días siguientes al que surta efectos la notificación recurrida...*"

En el presente caso, el auto impugnado fue notificado en forma personal al recurrente el día catorce de marzo del año en curso, siendo que de conformidad con el artículo 21 de la ley de la materia, las notificaciones surten efectos al día siguiente a aquel en que hubieren quedado legalmente hechas, por ende dicha notificación surtió efectos el día quince del citado mes y año.

De lo anterior, se desprende que el plazo de cinco días corrió del jueves dieciséis al jueves veintitrés, ambas fechas, del mes de marzo del año dos mil diecisiete, cómputo que se hace con las reglas previstas al efecto en el artículo 13 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán.

En el orden expuesto y toda vez que el recurrente presentó su recurso el día veintitrés de marzo del presente año, debe concluirse que la promoción resultó oportuna por haberse hecho valer dentro del plazo de ley.

TERCERO.- En este apartado se tienen por reproducidos, en obvio de repeticiones innecesarias, los agravios que el recurrente externó en su correspondiente memorial que obra acumulado a este Toca.

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.”

CUARTO.- DETERMINACIÓN DE LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA.

Como primer agravio, el recurrente en síntesis aduce que, se le niega injustamente el acceso a la justicia, por cuanto no se actualiza la causal de improcedencia, toda vez que el presupuesto de egresos del Municipio es una ley en sentido formal y material, porque sí tiene el carácter de ser personal y abstracta, y así se entiende de la Ley de Gobierno de los Municipios y de la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado. A su vez señala que existe una falta de motivación, porque si bien el juzgador mencionó los numerales en que se basó, no explicó cuál de las premisas de cada uno de estos artículos lo llevó a concluir que el presupuesto de un municipio no es una norma general, no explicó cuáles fueron las premisas de esas normas, cuál es su interpretación de las mismas, y de ahí detallar las razones de concluir que esas disposiciones no le imponen expresa o tácitamente el carácter general de norma a un presupuesto de egresos. De igual forma, argumenta que el presupuesto de egresos del Municipio es una norma en sentido formal, porque contrario a lo que consideró el Magistrado instructor, deviene de la atribución que tiene el Municipio para administrar su patrimonio y hacienda, lo que implica que tiene facultad para establecer de modo independiente las reglas de cómo y en qué gastar el dinero que aportan los ciudadanos y la federación, es decir, una facultad delegada para legislar. A su vez señala que



PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

dicha facultad de presupuestar crea derechos y obligaciones a los deudores, terceros y demás autoridades del Estado, pues tiene que ser obedecido, por eso el carácter impersonal y abstracto. Igualmente, manifiesta que al distribuir el dinero impone a los ciudadanos del municipio la carga de aceptar la distribución de los pagos que haga en el presupuesto; a los deudores les impone la obligación de aceptar los pagos en las proporciones que decida; y asume el derecho de aplicar los ingresos en los gastos que el cabildo quiera o decida pagar. De igual forma, refiere que la aplicación de los ingresos es un acto independiente y libre de los municipios, y por ende la forma en que decide hacer sus pagos se convierte en reglas obligatorias que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares. Reitera que en el presupuesto de egresos del Municipio se establecen reglas abstractas, unilaterales e independientes para pagar su gasto público, diferencia fundamental con otros poderes del Estado, como el Ejecutivo o Judicial, en donde ellos no aprueban su gasto público sino el Congreso, por lo que considera que no sea aplicable la tesis invocada en el auto de desechamiento, ya que el presupuesto de egresos del Distrito Federal no es un acto unitario que el mismo órgano de poder sea el encargado de su formulación y aprobación, pues en el caso de los Municipios de Yucatán las normas para gastar el dinero solo las pone el Cabildo. Por otra parte, el impetrante señala que el presupuesto de egresos del Municipio es ley material porque regla el actuar de las autoridades municipales como el tesorero, síndico y presidente municipal para no hacer ningún pago que no esté previsto en el presupuesto, de ahí que regula el actuar de esos funcionarios y su contenido afecta a la administración municipal, porque los obliga a pagar los gastos y deudas que el Cabildo quiso para ese año, y a los particulares deudores o acreedores los obliga a aceptar esos pagos, a no recibir si no lo contemplan en el

presupuesto, y a los ciudadanos que contribuyen con sus ingresos los obliga a pagar sólo lo que el cabildo quiso en su presupuesto, por lo que se advierte que tiene normas jurídicas que emanan del órgano municipal que las establece de modo independiente. Igualmente, refiere que los efectos del carácter material de ley que tiene el presupuesto de egresos del Municipio, es tal que lo determinado en el mismo tiene efectos generales sobre otros poderes del Estado y sobre los propios funcionarios municipales, pues una vez aprobado todos tienen que respetar las disposiciones del municipio para gastar el dinero; por lo que señala que si el presupuesto de egresos es una norma en sentido material y formal, es que debe de admitirse su demanda y no se actualizan los presupuestos de los artículos 29, fracción VIII, 99 y 104 de la Ley de Justicia Constitucional.

DICHO AGRAVIO RESULTA INFUNDADO.

Contrario a lo señalado por el impetrante, el acuerdo recurrido, sí está debidamente motivado en cuanto a la premisa de que el presupuesto de egresos del Municipio no es una norma general, pues el Magistrado Instructor señaló en este punto lo siguiente:

“...el Presupuesto de Egresos del Municipio de Tixkokob, Yucatán, es un acto administrativo y no una norma de carácter general atendiendo a los artículos 41, inciso C), fracciones II y V; 56, fracción II; 88 fracciones I, VII, y VIII; 144, 145 y 146 de la Ley de Gobierno de los Municipios de la propia entidad; y artículos 178, 179, 180; 181; 184; 186; 187; 188, 189; 194 y 195 de la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán; pues a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, ni la Constitución, ni las citadas leyes, otorgan el carácter de ley o norma general al Presupuesto de Egresos de los Ayuntamientos, dado que únicamente es un acto administrativo que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un período de tiempo determinado, sin que revista de la característica de ser una norma de carácter general...”



PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

De lo anterior, se aprecia que el Magistrado instructor concluyó que el presupuesto de egresos del Municipio no es una norma general, pues los artículos relativos a ese tema no le otorgan el carácter de ley o norma general, asimismo refirió que es un acto administrativo que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un período de tiempo determinado, sin que revista de la característica de ser una norma de carácter general.

Por lo antes expuesto, se reitera que sí fue motivado dicho acuerdo, sin que sea necesario que detalle o desmenuce cada artículo y sus premisas como pretende el hoy inconforme.

Por otra parte, contrario a lo señalado por la parte impetrante, no se le niega injustamente el acceso a la justicia, toda vez que como resolvió el Magistrado Instructor el presupuesto de egresos del Municipio de Tixkokob no tiene el carácter de norma general, por lo que se actualizó plenamente la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 29 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado, en relación a los numerales 99 y 104 de la ley reglamentaria en cita y, en consecuencia, lo procedente era no admitir su demanda, tal y como aconteció en el acuerdo recurrido.

Ello de ninguna manera transgredió su derecho humano de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque los motivos de improcedencia constituyen un límite razonable y proporcional para su ejercicio, ya que sería un contrasentido obligar a quien ejerce una función materialmente jurisdiccional el que resuelva un procedimiento cuyas exigencias son jurídicamente inviables, sobre todo porque no existe límite temporal o de competencias para cuidar la existencia de las condiciones imprescindibles para el nacimiento, desarrollo y conclusión válida de los procesos, con la finalidad última de

que estén dotados de certeza, seguridad jurídica y legalidad en el fallo que se llegue a emitir.

Máxime que los derechos humanos no pretenden modificar el ejercicio, funciones competencias y requisitos de legalidad de las autoridades, sino que, por el contrario, su función es garantizar que en un primer momento existan y, en un segundo momento, al estar facultado para ello, el órgano estatal correspondiente (como es el caso de este Tribunal Constitucional), cumpla con el deber de protección y respeto.

De modo que, si se advierte una causal de improcedencia, lo apropiado es analizarla y si resulta eficaz, ello traerá como consecuencia la imposibilidad jurídica y material para resolver el fondo de la controversia propuesta, debido a que no puede prevalecer un procedimiento que no cuente con el mínimo de requisitos previstos que garanticen el principio de legalidad del que debe estar previamente investido.

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

Esta es la razón por la que las causas o causales de improcedencia son de orden público y por ende deben examinarse de oficio, y de manera preferente, independientemente de que hayan sido o no invocadas por parte interesada, sin que exista límite temporal para analizarlas, motivo por el cual el artículo 32 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado, establece la obligación del magistrado instructor examinar ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de



PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

improcedencia, la desechará de plano y comunicará su resolución a la parte actora, por lo que en el presente caso, el Magistrado Instructor al advertir que se actualizaban dos causales de improcedencia, desechó la demanda.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, Página 325, con número de registro 2005917 que a la letra dice:

“DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL. El derecho fundamental a un recurso sencillo, rápido y efectivo, reconocido en el artículo 25, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), implica que los mecanismos o medios procesales destinados a garantizar los derechos humanos sean efectivos. En este sentido, la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la citada Convención constituye su transgresión por el Estado parte. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que para que exista el recurso, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley, o que sea admisible formalmente, sino que se requiere que sea realmente idóneo para determinar si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. Ahora bien, el simple establecimiento de requisitos o presupuestos formales necesarios para el estudio de fondo de los alegatos propuestos en el amparo no constituye, en sí mismo, una violación al derecho referido, pues en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre ellas, las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a aquéllas. Además, por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y para la efectiva protección de los derechos de

las personas, los Estados deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad, de carácter judicial o de cualquier otra índole, de los recursos internos; de forma que si bien es cierto que dichos recursos deben estar disponibles para el interesado, a fin de resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado y, en su caso, proveer la reparación adecuada, también lo es que no siempre y, en cualquier caso, cabría considerar que los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que se les plantea, sin que importe verificar los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del recurso intentado. En este sentido, aun cuando resulta claro que el juicio de amparo es una materialización del derecho humano a un recurso judicial efectivo, reconocido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, el hecho de que el orden jurídico interno prevea requisitos formales o presupuestos necesarios para que las autoridades jurisdiccionales analicen el fondo de los argumentos propuestos por las partes no constituye, en sí mismo, una violación a dicho derecho fundamental.”

Igualmente, es aplicable por analogía de razón, la Tesis aislada I.7o.A.14 K (10a.), emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo II, página 1948, número de registro 2006084, cuyo contenido señala lo siguiente:

“SOBRESEIMIENTO EN LOS JUICIOS. NO ENTRAÑA, PER SE, UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, PORQUE LOS MOTIVOS DE IMPROCEDENCIA QUE LO ORIGINAN CONSTITUYEN, POR REGLA GENERAL, UN LÍMITE RAZONABLE Y PROPORCIONAL PARA SU EJERCICIO. El principio de tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no entraña un derecho ilimitado, sino que su ejercicio está constreñido al cumplimiento de determinados requisitos, como la instauración de un juicio o procedimiento por el interesado, que colme las exigencias legales para su procedencia, pues de lo contrario, si no existe el ejercicio del derecho de acción para plantear una específica pretensión, se obligaría a las autoridades jurisdiccionales a resolver conflictos de manera oficiosa o se les facultaría para analizar asuntos cuyas exigencias sean jurídicamente inviables. Así, dentro de los límites de ese



PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

principio, está la procedencia del medio de defensa que inste el particular, para lo cual, verbigracia, tratándose del juicio de amparo, debe verificarse que resulte procedente contra los actos reclamados, para poder estudiar los conceptos de violación aducidos por el quejoso o, de lo contrario, deberá sobreseerse, al existir una justificación jurídica que impide analizar los planteamientos de fondo. Del mismo modo, la necesidad del establecimiento de causas de improcedencia, como límite al ejercicio del derecho constitucional de acceso a la impartición de justicia, se justifica en virtud de la existencia de condiciones imprescindibles para el nacimiento, desarrollo y conclusión válida de un litigio, que doten de certeza, seguridad jurídica y legalidad al fallo que se emita, entre las cuales se encuentra la relativa a que el reclamo se formule en tiempo, esto es, en el plazo que el particular tiene para impugnar un acto determinado; límite temporal que se fija normativamente para dotar de certeza a las situaciones jurídicas existentes, porque de este modo, si no se cuestionan, la presunción de legalidad de que gozan los actos de autoridad se consolida y los dota de firmeza, por la extinción del derecho a combatirlo, que supone, a su vez, la aceptación de su validez por parte del sujeto en contra de quien se dictó. Bajo esas premisas, el sobreseimiento en los juicios no entraña, per se, violación al principio inicialmente señalado, porque los motivos de improcedencia que lo originan constituyen, por regla general, un límite razonable y proporcional para su ejercicio.”

Asimismo, es aplicable por analogía la Tesis aislada I.7o.A.15 K (10a.), emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo II, página 1947, número de registro 2006083, la cual indica lo siguiente:

“SOBRESEIMIENTO EN LOS JUICIOS. EL DERIVADO DE LA ACTUALIZACIÓN DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA NO ENTRAÑA, PER SE, EL DESCONOCIMIENTO AL DERECHO DE TODO GOBERNADO A UN RECURSO EFECTIVO, EN TÉRMINOS DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. El sobreseimiento en los juicios, por la actualización de las causales de improcedencia, no entraña, per se, el desconocimiento al derecho de todo gobernado a un recurso efectivo frente a

la actuación del poder público, en términos de los artículos 8, numeral 1 (garantías judiciales) y 25, numeral 1 (protección judicial), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que esa obligación del Estado se satisface previendo un medio de defensa a través del cual el afectado pueda plantear con toda amplitud su defensa; requisito que se cumple cuando éste tiene la oportunidad de promover, por ejemplo, amparo contra un acto que estime lesivo de su esfera de derechos, pero se acredita la inutilidad del juicio por consentimiento tácito del acto reclamado, pues la obligación de garantizar ese "recurso efectivo" no implica soslayar la existencia y aplicación de los requisitos procesales que rigen al medio de defensa respectivo. Incluso, la existencia y aplicación de causales de admisibilidad de un recurso resulta compatible con la propia Convención, dado que su efectividad implica que, potencialmente, cuando se cumplan los requisitos del caso, el órgano jurisdiccional evalúe sus méritos."

Ahora bien, como se señaló en el acuerdo recurrido, del artículo 99 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado, 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; en consecuencia, únicamente es reclamable en este mecanismo la expedición de normas generales, siendo que contrario a lo señalado por el recurrente, el presupuesto de egresos del Municipio no es una norma general, y si la omisión legislativa o normativa local sólo es procedente por la falta de expedición de normas jurídicas de carácter general, entonces en el caso concreto la omisión legislativa o normativa local es improcedente, por lo que se actualizó plenamente la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 29 de la Ley de Justicia Constitucional del Estado, en relación a los numerales 99 y 104 de la ley reglamentaria en cita y, en consecuencia, el Magistrado instructor correctamente desechó la demanda.



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

Para entender lo anterior, se hace indispensable analizar de manera previa la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos del municipio; para lo cual, es conveniente, dejar establecida, aunque sea a grandes rasgos, la diferencia entre acto administrativo y norma general.

Para el tratadista Andrés Serra Rojas el concepto de **norma se reduce a un acto jurídico creador de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales**. Es el acto regla como lo denomina León Duguit.¹ La norma refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.

El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de que goza la ley.

El mismo tratadista Andrés Serra Rojas define al acto administrativo como:

“Una declaración de voluntad, de “conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutora, “que constituye una decisión ejecutoria que emana de un “sujeto: la administración pública, en el ejercicio de una “potestad que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue “una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la “satisfacción del interés general.”²

En conclusión, mientras que la norma es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el acto administrativo es un acto particular, concreto e individual.

Para efectos del caso que nos ocupa, es pertinente poner especial énfasis en la generalidad, como característica esencial

¹ Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa. México 1992. p. 129

² Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa. México 1992. P. 146

de la norma, y en la particularidad, como característica esencial del acto administrativo.

El maestro Gabino Fraga explica el concepto de generalidad de la siguiente manera:

"La generalidad de la ley debe estimarse como "la esencia misma de la función legislativa, al "grado de que, como una garantía contra la "arbitrariedad de los gobernantes, que es "precisamente el fundamento racional e histórico "del principio de la generalidad, la Constitución, en "su art. 13, ha consignado como un derecho del "hombre el de que "nadie puede ser juzgado por ""leyes privativas""", es decir, por leyes que no "sean generales."

Por generalidad debe entenderse que el acto jurídico no desaparezca después de su aplicación, de ahí que, además, deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona.

Por particularidad, en cambio, se entiende que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, por lo que, una vez aplicado, se extingue.

La entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia publicada en Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XXVIII, Página 1959 admitió sin reserva tales principios, al establecer:

"LEYES PRIVATIVAS. *Es carácter constante "de las leyes, que sean de aplicación general y "abstracta; es decir, que deben contener una "disposición que no desaparezca después de "aplicarse a un caso previsto y determinado de "antemano, sino que sobreviva a esta aplicación, y "se apliquen sin consideración de especie o de "persona, a todos los casos idénticos al que "previenen, en tanto que no sean abrogadas. Una "ley que carece de esos caracteres, va en contra del "principio de igualdad, garantizado por el artículo "13 constitucional, y aun deja de ser una "disposición legislativa, en el sentido material, "puesto que le falta algo que pertenece a su "esencia. Las leyes pueden ser privativas, tanto en "el orden civil como en*



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

cualquier otro orden, pues “el carácter de generalidad, se refiere a las leyes de “todas las especies, y contra la aplicación de las “leyes privativas, protege el ya expresado artículo “13 constitucional.”

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

Ahora bien, de conformidad con el artículo 41 inciso C) “De Hacienda”, fracciones II y V, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, el Ayuntamiento tiene como atribución, que es ejercida por el Cabildo, la de aprobar a más tardar el quince de diciembre, el Presupuesto Anual de Egresos, con base en los ingresos disponibles y de conformidad al Programa Operativo Anual y el Plan Municipal de Desarrollo; así como la atribución de vigilar la aplicación del Presupuesto de Egresos.

A su vez el gasto público es el conjunto de recursos financieros que anualmente destina el gobierno municipal para el cumplimiento de sus fines, siendo que de conformidad con el artículo 144 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, el gasto público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera, así como el pago correspondiente a deuda pública, que realice la administración pública municipal; se ejercerá a través del Presupuesto de Egresos, y su objeto es el sostenimiento de las actividades del Municipio, la realización de obras y la prestación de servicios públicos. El gasto público atenderá a los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal.

De esto, se advierte que el gasto público se refleja a través del presupuesto de egresos, convirtiéndose en un instrumento contable por el cual el gobierno municipal dirige y controla el destino y el monto del gasto público. El presupuesto de egresos permite: conocer anticipadamente las necesidades y recursos y adecuar el gasto a los ingresos disponibles;

prever los recursos adicionales que requiere la administración municipal; llevar un control de los gastos; y el manejo adecuado de los fondos financieros.³

En este sentido, el presupuesto de egresos de un Municipio es el documento jurídico y contable en el cual se consigna en forma ordenada y clasificada el gasto concreto que debe realizar el Ayuntamiento.⁴

Para la elaboración del Presupuesto de Egresos del Municipio, de conformidad con el artículo 180 de la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán, el Municipio debe apegarse a las categorías presupuestales y las clasificaciones que establezca el CONAC (Consejo Nacional de Armonización Contable) y los requisitos contables que señalan los artículos 39, 40 y 54 fracciones I y II de la citada Ley.

Por ende, el Presupuesto de Egresos del Municipio debe ser tratado como un acto administrativo y no como una norma general, ya que el Presupuesto de Egresos de los Municipios no reúne las notas que identifican a una norma: generalidad, abstracción e impersonalidad; sino que por el contrario contiene disposiciones concretas, particulares, pues constituye un acto de aplicación de la Constitución, la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán, por lo que no es el Presupuesto de Egresos del Municipio el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en las leyes antes citadas que se aplican.

Igualmente, en términos del artículo 178 de la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán, en el presupuesto de egresos se detallan gastos

³ Reynoso Soto, Selene Rosa María, *et al*, *Manual Básico para la Administración Municipal*, 4ª ed., Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2003, p.14

⁴ Reynoso Soto, Selene Rosa María, *et al*, *Manual Básico para la Administración Municipal*, 4ª ed., Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2003, p.11



PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

específicos a realizar por parte del Municipio, tan es así que lo que hoy pretende el recurrente, en el sentido que aparezca en el presupuesto de egresos el pago de su crédito laboral, no reúne la característica de generalidad, sino de particularidad, pues dicho acto está dirigido a una situación particular, concreta e individual, como lo es un pago específico a su favor de un adeudo laboral.

Tomando en consideración lo anterior, se llega a la conclusión de que un presupuesto de egresos del Municipio es un acto administrativo y no una norma de carácter general, debido a que no reúne las características de abstracción, impersonalidad y generalidad que son propias de una norma, pues constituye un acto de aplicación que contiene situaciones concretas (gastos específicos a realizar por parte del Municipio), por lo que no está dirigida a un número indeterminado de casos.

Sirve de apoyo por analogía de razón, la jurisprudencia número P./J. 24/99, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página Tomo IX, Abril de 1999, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época , con número de registro: 194259, que a la letra dice:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL. Por "Ley del Presupuesto" se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por "Presupuesto de Egresos" se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El "Decreto del Presupuesto de Egresos" constituye un acto de aplicación de la "Ley del

*Presupuesto", en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre "Ley del Presupuesto" y "Presupuesto de Egresos" está expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la "Ley del Presupuesto del Distrito Federal", esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, **el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente.**"*

Igualmente, es aplicable por analogía a lo anterior, la jurisprudencia número P./J. 102/2004, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 1766, Tomo: XX, octubre de 2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que dice:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO POR EL QUE UNA LEGISLATURA ESTATAL CREA UN MUNICIPIO ES UN ACTO CONDICIÓN POR LO QUE EL PLAZO PARA IMPUGNARLO SE RIGE POR LAS REGLAS RELATIVAS A LOS ACTOS EN SENTIDO ESTRICTO.-El acto de creación de un Municipio dentro de un Estado, similar al en que la Federación forma un nuevo Estado dentro de los límites de los existentes a que se refiere la fracción III del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **tiene las características de un acto condición, porque desde antes de la emisión del decreto existe un régimen jurídico que le es aplicable,** integrado con las



PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

disposiciones relativas de la Constitución Federal - fundamentalmente su artículo 115 que sienta las bases del Municipio Libre-, con los preceptos relativos de la Constitución Política Local y con la ley orgánica municipal respectiva, marco jurídico que se apodera del nuevo Municipio desde que nace, rigiendo su organización interna, la competencia de sus órganos, sus relaciones con los gobernados, así como con los demás Municipios, con el gobierno del Estado y con la Federación. Ahora bien, toda vez que la creación de un Municipio **constituye un acto administrativo desde el punto de vista material, porque se limita a verificar el cumplimiento de los requisitos fácticos, financieros, jurídicos y políticos exigidos para aquélla, con cuya declaración se agota, esto es, se trata de un acto en sentido estricto o norma jurídica individualizada, porque tiene un destinatario perfectamente determinado, que es la nueva entidad política que se integra a la geografía estatal, se aplica a un caso concreto y se refiere a una situación particular**, el plazo para impugnar su validez se rige por el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual, tratándose de actos, el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días contados a partir del siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se hubiera tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."

Igualmente, es aplicable por analogía a lo anterior, la jurisprudencia número P./J. 23/99, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 256, Tomo: IX, Abril de 1999, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, número ius 194260 que dice:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto

legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. **La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley.** Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.”

Por lo antes expuesto, se advierte que es infundado lo manifestado por el recurrente en el sentido de que el presupuesto de egresos del Municipio sea una ley en sentido formal y material, pues en primer término, una ley en sentido formal es la emitida por el Poder Legislativo, siendo que en este caso, el presupuesto de egresos en disputa se emite por un Municipio; y por otra parte, tampoco es una ley en sentido material, pues como se ha señalado no reúne las características de abstracción, impersonalidad y generalidad, sino que por el contrario contiene disposiciones concretas y particulares, de ahí que no sea aplicable la jurisprudencia que invoca.

Igualmente, es infundado, lo manifestado por el recurrente de que se trata de una norma general pues el Cabildo tiene facultades para establecer de modo independiente las reglas de cómo y en qué gastar el dinero que aportan los ciudadanos y la federación, ya que tiene la



PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

atribución de administrar libremente su patrimonio de hacienda; asimismo resultan infundados los argumentos dirigidos a señalar que el presupuesto crea derechos y obligaciones a los deudores, terceros y demás autoridades del Estado.

Se dice lo anterior, pues contrario a lo que señala el impetrante, el presupuesto de egresos del Municipio es un acto administrativo y no una norma de carácter general, ya que como se ha detallado con anterioridad no reúne las características de abstracción, impersonalidad y generalidad que son propias de una norma, sino que por el contrario contiene disposiciones concretas, particulares, y si bien el Municipio elabora su propio presupuesto, esto es un acto de aplicación de la Constitución, la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, y de la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán, por lo que no es el Presupuestos de Egresos de un Municipio el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en las leyes antes citadas que se aplican, además de que el presupuesto es un acto de aplicación que contiene situaciones concretas (gastos específicos a realizar por parte del Municipio).

De esta forma, no está dirigida a un número indeterminado de casos, tan es así que se insiste en que lo que hoy pretende el recurrente, en el sentido que aparezca en el presupuesto el pago de su crédito laboral, no reúne la característica de generalidad, sino de particularidad, dicho acto está dirigido a una situación particular, concreta e individual, como lo es un pago específico a su favor de un supuesto adeudo laboral.

Ahora bien, en relación a su argumento de que no es aplicable la tesis invocada en el auto de desechamiento, ya que el presupuesto de egresos del Distrito Federal no es un acto unitario que el mismo órgano de poder sea el encargado de su

formulación y aprobación, pues en el caso de los Municipios de Yucatán las normas para gastar el dinero solo las pone el Cabildo, así como a su argumento de que es aplicable la tesis con rubro “PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. ES UNA NORMA JURÍDICA EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL”. Dichos argumentos son infundados, pues contrario a lo señalado por el impetrante, el hecho de que el presupuesto de egresos al que se refiere la jurisprudencia citada en el auto de desechamiento con rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL”, se refiere al Distrito Federal y no a un Municipio, no por ello la hace inaplicable, pues el motivo por el que se considera aplicable por analogía de razón al presente caso, es que en ella se detallan las diferencias entre el presupuesto de egresos y la “Ley del Presupuesto”, que en el caso de Yucatán, ésta última sería la Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán, ya que ésta contiene el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares, siendo que los presupuestos de egresos de los Municipios, como se ha señalado, constituyen un acto de aplicación de esta última, por lo que, como se ha dicho tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta, en términos análogos a los señalados en la jurisprudencia antes citada. Además, de que el análisis efectuado en dicha jurisprudencia respecto al presupuesto de egresos no es en relación al órgano que lo crea, sino en cuanto a su contenido. Ahora bien, la jurisprudencia con rubro “PRESUPUESTO DE



PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

EGRESOS DE LA FEDERACIÓN. ES UNA NORMA JURÍDICA EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL”, que invoca el hoy impetrante, se reitera que no es aplicable al presente caso, pues el presupuesto de egresos de la Federación, tal y como se puede apreciar en el presupuesto del año dos mil diecisiete publicado en el Diario Oficial de la Federación del treinta de noviembre de dos mil dieciséis, no solo contiene partidas presupuestales como en el presupuesto de los Municipios, sino también artículos que regulan la administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares, además de que al ser emitido por el Poder Legislativo es una ley en sentido formal, de ahí que no sea aplicable al presente caso, caso totalmente diferente al presupuesto de los municipios de Yucatán, por las razones previamente destacadas.

Como segundo agravio, el recurrente en síntesis aduce que, la causal de improcedencia relativa a “no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto” está ligada al principio de definitividad, y en el presente caso, la omisión que reclama el impetrante al Municipio de contemplar una partida en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete para pagar la obligación de carácter contingente adquirida en ejercicios anteriores con motivo de una condena laboral a su favor, porque este no se promovió con motivo de una omisión legislativa de crear una partida para pagar un laudo, sino que con motivo del ejercicio de la acción por indemnización por despido, lo que se demuestra con el laudo, por lo que señala que la vía para impugnar la omisión de incluir una partida presupuestal para el pago del laudo no es el trámite laboral, porque en él no se dirimen omisiones normativas, sino acciones por despido. Además señala que, el principio de definitividad cuya violación propone la causal de

improcedencia el artículo 29, fracción IV, de la Ley de Justicia Constitucional, no es aplicable al caso pues la omisión que reclamó plantea violaciones directas e inmediatas a la Constitución Local, ya que el artículo que se trastoca en el artículo 82, fracción II inciso a) en correlación con el 104 de la Constitución Local donde se establece que el Ayuntamiento deberá incluir en el presupuesto de egresos las partidas necesarias para solventar la deuda del municipio, dado que ningún pago podrá hacerse sin que esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. También señala que contra la omisión de contemplar una partida en el presupuesto de egresos vigente para el ejercicio dos mil diecisiete no existe ningún recurso, ni hay autoridad local a quien acudir para obligar al cabildo, por lo que no existe ninguna vía más que la omisión demandada, por lo que refiere que debe de admitirse su demanda y no actualizar los presupuestos de los artículos 29, fracción IV y 104 de la Ley de Justicia Constitucional.

DICHO AGRAVIO RESULTA INFUNDADO.

El Magistrado Instructor estuvo en lo correcto al no admitir la demanda, al considerar que también se actualizó plenamente la diversa causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 29 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado, en relación al numeral 104 de la ley reglamentaria en cita, pues contrario a lo señalado por el impetrante, de la fracción VI del artículo 29 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado, que señala lo siguiente: *“Artículo 29.- los mecanismos son improcedentes: ... VI.- Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;...”*, se advierte como causal de improcedencia que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, entendiéndose esto en dos aspectos: 1) como la exigencia u obligación para el promovente de interponer previamente la vía legal (los recursos



PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

o medios legales ordinarios) en los cuales se solucione el conflicto; y 2) si la vía legal ya está en trámite debe concluirse previo a la interposición del mecanismo de control constitucional local, ya que en este caso la improcedencia del medio de control constitucional emana de que éste y la vía legal en que se soluciona el conflicto coexisten en cuanto a su iniciación y substanciación procesales.

Sirve de apoyo por analogía a lo anterior, la jurisprudencia número P./J. 12/99, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a 275, Tomo IX, Abril de 1999, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, con número de registro 194292, que a la letra dice:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA. La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra **dos cuestiones específicas que consisten**, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; **otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento, para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio.”**

Siendo que como señaló el Magistrado instructor, en el presente caso, el promovente solicitó la inclusión de una partida en el presupuesto de egresos vigentes para el ejercicio dos mil diecisiete para pagar la obligación de carácter general contingente adquirida en ejercicios anteriores derivado de una condena establecida a su favor en un juicio laboral que se siguió ante el Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán; siendo que el mismo promovente en el segundo párrafo del apartado de “hechos y fundamentos” de su demanda, manifestó que el citado Tribunal previno al mencionado Municipio para que contemple dicho pago en el presupuesto de egresos del dos mil diecisiete; por lo que como se señaló el Magistrado Instructor lo que se pretende en la demanda de acción por omisión legislativa o normativa, que es el requerimiento para que se contemple dentro del presupuesto de egresos del año dos mil diecisiete una partida para el pago del laudo, se encuentra en vías de ejecución ante el citado Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán.

Por lo tanto, contrario a lo señalado por el impetrante, su solicitud de que se contemple en el presupuesto de egresos su crédito laboral, sí constituye parte del juicio reclamatorio laboral, ya que es un elemento de la ejecución del laudo emanado de ese procedimiento, y puede conllevar a que el Municipio incorpore en su presupuesto de egresos dicha deuda laboral, solucionándose de esta forma el conflicto que menciona, en consecuencia, una vía legal ya está en trámite y debe concluirse previo a la interposición del mecanismo de control constitucional local, ya que en este caso la improcedencia del medio de control constitucional emana de que éste y la vía legal en que se soluciona el conflicto coexisten.

Pensar lo contrario, se caería en el absurdo de convertir a la acción por omisión legislativa o normativa en un mecanismo



PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

para el cumplimiento de sentencias, desvirtuándose con ello su naturaleza, ya que debe ser el mismo juez o tribunal que la emite, quien se encargue de su ejecución.

Asimismo, en relación al argumento del recurrente de que la causal de improcedencia no es aplicable al caso, pues la omisión que se reclama plantea violaciones directas e inmediatas a la Constitución Local, dichas manifestaciones resultan infundadas, pues por una parte, en la fracción VI del artículo 29 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado no se establece ninguna excepción a dicha causal de improcedencia; y por otra parte, los artículos 82, fracción II, inciso a) y 104 de la Constitución Local que invoca, no establecen que el Ayuntamiento deba incluir en el presupuesto de egresos sus deudas, tan es así que en su escrito de demanda relacionó dichos numerales con diferentes artículos de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado y de la Ley de Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado, por lo que se advierte que su demanda estaba basada en una violación indirecta a la Constitución y no una directa.

Finalmente, en relación a su argumento que en contra de la omisión de contemplar una partida en el presupuesto de egresos vigente para el ejercicio dos mil diecisiete no existe ningún recurso, ni hay autoridad local a quien acudir para obligar al cabildo, por lo que no existe ninguna vía más que la omisión demandada; dicha manifestación, resulta infundada, pues como se señaló el Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán requirió al citado Municipio que contemple una partida en el presupuesto de egresos vigente para el ejercicio dos mil diecisiete, lo cual se encuentra en vías de ejecución en el referido procedimiento laboral, de lo que se advierte que no se ha agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, que es el trámite jurisdiccional ante el órgano laboral burocrático.

Habiendo resultado infundados los agravios hechos valer por el ciudadano XXXXXXXXXX, en contra del auto de fecha ocho de marzo del año dos mil diecisiete, emitido por el Magistrado Instructor en la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa local número 8/2017.

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

PRIMERO.- Son infundados los agravios hechos valer por el ciudadano XXXXXXXXXX, en consecuencia;

SEGUNDO.- Se **CONFIRMA** el auto impugnado de fecha ocho de marzo del año dos mil diecisiete, emitido por el Magistrado Instructor en la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa local número 8/2017.

TERCERO.- Notifíquese personalmente al recurrente y al Fiscal General del Estado, 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 votos los Magistrados Doctor en Derecho Marcos Alejandro Celis Quintal, Abogada Ligia Aurora Cortés Ortega, Doctores en Derecho Luis Felipe Esperón Villanueva, Adda Lucelly Cámara Vallejos y Jorge Rivero Evia, Abogados Ricardo de Jesús Ávila Heredia y Mygdalia A. Rodríguez Arcovedo, Licenciada en Derecho Leticia del Socorro Cobá Magaña, Maestros en Derecho Ingrid I. Priego Cárdenas, Santiago Altamirano Escalante y José Rubén Ruiz Ramírez, bajo la presidencia del primero de los nombrados, siendo el Magistrado Ponente Doctor en Derecho Jorge Rivero Evia, quienes firman ante la fe del Secretario de Acuerdos de la Sala Colegiada Penal en funciones de Secretario General de Acuerdos del Tribunal Superior de Justicia del Estado, por



Poder Judicial del Estado Tribunal Constitucional del Estado

ausencia accidental de la titular, Licenciado en Derecho Raúl Antonio Villanueva Jiménez, que autoriza. Lo certifico.

PODER JUDICIAL
DEL ESTADO DE
YUCATAN

NOMBRE	FIRMA
PRESIDENTE MAGISTRADO DOCTOR EN DERECHO MARCOS ALEJANDRO CELIS QUINTAL.	
MAGISTRADA ABOGADA LIGIA AURORA CORTÉS ORTEGA.	
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 SANTIAGO ALTAMIRANO ESCALANTE.	
MAGISTRADO MAESTRO EN DERECHO JOSÉ RUBÉN RUIZ RAMÍREZ.	
MAGISTRADA LICENCIADA EN DERECHO LETICIA DEL SOCORRO COBÁ MAGAÑA.	
SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA SALA COLEGIADA PENAL EN FUNCIONES DE SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS, POR AUSENCIA ACCIDENTAL DE LA TITULAR, RAÚL ANTONIO VILLANUEVA JIMÉNEZ	