



HONORABLE PLENO LEGISLATIVO:

El suscrito Diputado **Jesús Alberto Zetina Tejero**, Presidente de la Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil de esta Honorable XV Legislatura, con fundamento en el artículo 68 fracción II de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo; y en términos de lo dispuesto por los artículos 106, 107 y 108 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, y 36 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, me permito presentar al Pleno Legislativo, la **Iniciativa de decreto por el que se adiciona el inciso C) a la fracción III del Apartado A del artículo 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; y se reforma la fracción I del artículo 99 de la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo**, de acuerdo con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, es la ley fundamental proclamada por los Constituyentes. En ella se establecen los derechos fundamentales que gozan los habitantes, así como la organización política y pública del Estado.

Luigi Ferrajoli señala que la Constitución es la norma que determina la validez del resto del ordenamiento jurídico.

Es por esa razón, que nuestra Constitución actúa, desde la perspectiva legislativa, como un límite a la creación normativa, pues señala en el artículo 75 las facultades de la Legislatura del Estado, la cual debemos, los legisladores y legisladoras, observar y cumplir por mandato de Ley.

Así mismo, la Constitución del Estado señala con precisión cuales son los medios de control constitucional para delimitar la *acción* de la creación normativa o la *omisión* de legislar.

El control constitucional previsto dentro del régimen interior del Estado no es una simple declaración prevista por los constituyentes, es un mandato que al surgir del Poder Legislativo constituyen normas obligatorias que exigen ser observadas para mantener la eficacia y vigencia de la Constitución, teniendo

por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable en el orden jurídico estatal los medios de control constitucional.

Esa observación obligatoria incluye al poder ejecutivo, legislativo y judicial, su cumplimiento debe ser, aún en contra de la voluntad de los mismos, considerando incluso *la omisión* como una conducta regulada con la finalidad de salvaguardar su cumplimiento.

Carl Schmitt, jurista y teórico político, señalaba que la protección de la Constitución involucra todos los medios, instrumentos e instituciones que el Poder Constituyente ha estimado necesarios para mantener a los poderes políticos dentro de los límites de sus atribuciones, lo que permite un desarrollo armónico de sus actividades y repercute en el respeto de los derechos fundamentales de la persona.

Los medios de control constitucional previstos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo son la *Controversia Constitucional*, *Acciones de Inconstitucionalidad* y la *Acción por Omisión Legislativa*.

De conformidad a la fracción VIII del artículo 103 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, corresponde al pleno del Tribunal Superior de Justicia, en el ejercicio de sus atribuciones entre otras la de resolver las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad local y las acciones por omisión legislativa, conforme al procedimiento que establezca la ley respectiva.

Lo dispuesto en nuestra Constitución, no son proposiciones declarativas, son mandatos que al surgir del Poder Legislativo constituyen reglas, principios y normas de carácter obligatorio que deben ser observadas en lo individual y en lo colectivo.

Los medios de control constitucional llevan implícito otro principio fundamental en materia constitucional, que es el *principio de división de poderes* el cual ha sido uno de los bastiones del constitucionalismo contemporáneo, su función básica era evitar la concentración de poder en perjuicio de los individuos a favor de los cuales debería operar.

La clásica división tripartita del poder es cada día más un esquema obsoleto que no se ajusta a la realidad del Estado Contemporáneo, los Estados modernos ya cuentan con un "*poder ciudadano*" que no fue contemplado por los fundadores de las doctrinas clásicas como Montesquieu y Madison.

Conforme al citado principio *división funcional de poderes*, hoy día las autoridades desarrollan sus actividades conforme a la atribución de competencias conferidas a los órganos superiores del Estado, señalando que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido, y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico

prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hoy día la función jurisdiccional, se caracteriza por la solución de controversias sin directrices dictadas por el Ejecutivo, es decir, la existencia de un tercero imparcial llámese poder judicial, que se encuentra sobre las partes en conflicto y decidir la controversia, con base a las normas reconocidas por el ente estatal.

El 9 de diciembre de 2002, el 10 y 22 de septiembre de 2003, se presentaron ante la Honorable X Legislatura del Estado, tres iniciativas de decreto por el que se reforma el Capítulo IV del Título Quinto de la Constitución, los promoventes de esas tres iniciativas fueron en lo individual el Ejecutivo del Estado, el Grupo Parlamentario de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, respectivamente, iniciativas relativas a la organización y competencia del Poder Judicial, resaltando la creación de una Sala de lo Constitucional y Administrativo dentro del Tribunal Superior de Justicia del Estado y el establecimiento de mecanismos de Control Constitucional local como lo son *la Controversia, la Acción de Inconstitucionalidad y la Acción por Omisión Legislativa*, publicándose en el Periódico Oficial del Estado el 24 de octubre de 2003 el decreto número 72 de la X Legislatura del Estado.

En lo particular al tema que nos ocupa en la presente iniciativa, respecto de la *Acción por Omisión Legislativa*, es importante citar al Derecho comparado, trasciende al considerar a la figura de la omisión legislativa que a la fecha ha sido regulada de formas muy heterogéneas en países como *Portugal, Brasil, Venezuela, Ecuador, Paraguay, Argentina, Colombia, España e Italia*, que ya la han regulado, e incluso a nivel entidad federativa en nuestro país en los Estados de *Veracruz, Tlaxcala, Chiapas, Quintana Roo, Coahuila y Yucatán*, tanto de manera amplia o restringida, algunas considerando al Poder Legislativo y en otras se incluye al Ejecutivo, y la importancia de que se considere al Poder Judicial también como posible sujeto responsable.

El caso específico del Estado de Yucatán, su derecho procesal constitucional local, es relevante, porque considera cuatro medios de control constitucional, entre ellos, la *acción contra la omisión legislativa o normativa*, aunque esta figura no se encuentre previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre la validez constitucional del citado medio, por no contravenir lo dispuesto en la Constitución al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 8/2010, resuelta en sesión de 22 de marzo de 2012, de la cual derivo, entre otras, la siguiente tesis:

Tesis P./J. 24/2012, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, Jurisprudencia Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 1, Pagina 287:

“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 las leyes de cada entidad federativas.”

En específico, en nuestro Estado la reforma constitucional, quedo textualmente lo siguiente:

“ARTÍCULO 105.- ...

III.- De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que la Legislatura del Estado no ha resuelto sobre la expedición de alguna Ley o Decreto, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, siempre y cuando sean interpuestas por:

A) El Gobernador del Estado;

B) Un Ayuntamiento del Estado.

La resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia que decrete el reconocimiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

En dicha resolución se determinará un plazo para que se expida la Ley o Decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el período ordinario que curse o el inmediato siguiente de la Legislatura del Estado; pudiendo disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite.

La Sala Constitucional, de oficio o a petición de parte, también conocerá de las contradicciones de tesis que se contengan en las resoluciones de las demás salas, debiendo presentar el proyecto al Pleno del Tribunal para los efectos de la fracción IX del Artículo 103 de esta Constitución. La Ley establecerá los términos en los que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia emita jurisprudencia, sobre la interpretación de leyes, decretos y reglamentos locales, así como los requisitos para su interrupción y modificación.”

Así mismo, en el artículo 99 de la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, quedo textualmente lo siguiente:

Artículo 99.- Tendrán el carácter de parte en las acciones por omisión legislativa:

I.- Como actor el Gobernador del Estado o un Ayuntamiento del Estado;

II.- Como demandado el Congreso del Estado;

III.- Como tercero interesado el Gobernador del Estado; el Procurador General de Justicia del

Estado o cualquier órgano que pudiera ser afectado por la sentencia que llegare a dictarse.

Como es de observarse, en el Estado solamente podrán promover acciones por omisión legislativa ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia *el Gobernador del Estado o un Ayuntamiento del Estado*, acotando esa facultad a los ciudadanos o incluso a los integrantes de la Legislatura; siendo limitativo en nuestro Estado, pero por ejemplo en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y en la Constitución Política del Estado de Yucatán el ejercicio de promover la acción por omisión legislativa la podrán realizar las autoridades estatales y municipales, así como las personas residentes en el Estado; y en el caso de la Constitución Política del Estado de Chiapas podrán promover la acción por omisión legislativa, además del Ejecutivo y los Ayuntamientos, *cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso del Estado y cuando menos el 5 % de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.*

A la fecha la Acción por Omisión Legislativa en nuestro Estado, es de entenderse por la denuncia realizada por el Poder Ejecutivo o algún Municipio, cuando la Legislatura Estatal, en un tiempo considerable, no se haya expedido o pronunciado con respecto a una iniciativa de ley o decreto que haya sido sometida a su potestad y que tal omisión este causando un daño al interés público o un detrimento al ejercicio de las atribuciones de las instituciones públicas.

Así lo ha entendido el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al aprobar y sostener la tesis aislada I.4o.A.21 K (10a.) de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II, página 1200:

“OMISIÓN LEGISLATIVA. SU CONCEPTO.

Una de las funciones primordiales en que se desarrolla la actividad del Estado es la legislativa, generando normas que permitan la convivencia armónica de los gobernados, la realización y optimización de las políticas públicas del Estado, además de garantizar la vigencia y protección de los derechos fundamentales de las personas. En este contexto, la Norma Fundamental se concibe como un eje y marco de referencia sobre el cual debe desenvolverse el órgano estatal, constituyendo en sí misma un límite y un paradigma de actuación de la autoridad, cuando sea conminada para ello por el Constituyente. Estos mandatos de acciones positivas adquieren especial significado, sobre todo cuando el efecto es dotar de contenido y eficacia a un derecho fundamental, el cual contempla una serie de postulados que representan aspiraciones programáticas, pero también de posiciones y status de los titulares de esos derechos, deviniendo ineludible y necesario el desarrollo de tareas por el legislador ordinario con el propósito de hacer efectivos los derechos previstos en la Ley Fundamental como un sistema de posiciones jurídicas que incluye derechos, libertades y competencias. Por tanto, pueden darse deficiencias dentro del proceso legislativo que producen una falla en el mandato constitucional, ya sea derivado de descuido, olvido o insuficiencia en la creación de la norma o legislación sobre determinados rubros. En este sentido, la omisión legislativa puede definirse como la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivo, de aquéllas normas de obligatorio y concreto desarrollo, de forma que impide la eficaz aplicación y efectividad del texto constitucional, esto es, incumple con el desarrollo de determinadas cláusulas constitucionales, a fin de tornarlas operativas, y esto sucede cuando el silencio del legislador altera el contenido normativo, o provoca situaciones contrarias a la Constitución.”

La presente iniciativa pretende proponer una reforma constitucional y a su ley reglamentaria, que fortalezca y regule la omisión de legislar por parte de Legislatura del Estado, otorgándole al *ciudadano* la facultad de promover la acción por omisión legislativa ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, y sea el Poder Judicial que determine mediante un *proceso judicial* la probable responsabilidad de inconstitucionalidad por omisión que pueda producir la violación de un derecho o garantía en este caso particular a la persona, y así evitar regímenes autoritarios legislativos que simulan compromisos con la ciudadanía.

Garantizando así al ciudadano, el acceso a la justicia, previsto en el artículo 17 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que pueda recurrir ante los tribunales independientes e imparciales, para plantear su pretensión acreditando ciertos elementos que configuren la omisión legislativa, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten

ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión y en su caso se ejecute esa decisión.

La inconstitucionalidad por omisión legislativa, ha sido entendida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al aprobar y sostener la tesis aislada I.4o.A.24 K (10a.) de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo II, página 1133:

“INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA. ELEMENTOS QUE DEBEN ACREDITARSE PARA SU CONFIGURACIÓN.

Para declarar la inconstitucionalidad por omisión legislativa, el juzgador deberá revisar que: a) exista un mandato normativo expreso (de la Constitución, de un tratado internacional o de una ley), luego de la declaración en la norma "programática", en la que se establece un derecho fundamental dotado de contenido y alcance, requiera de complementación "operativa" en las leyes o acciones conducentes; b) se configure la omisión del cumplimiento de tal obligación por parte del legislador o funcionario competente de cualquiera de los órganos públicos; y, c) la omisión produzca la violación de un derecho o garantía.”

En consecuencia, surge la necesidad de otorgar al ciudadano la facultad de demandar a la Legislatura su omisión ante otro poder, en este caso, el Judicial, para resolver la controversia que se plantee con un proceso debidamente regulado en nuestra Constitución y su ley respectiva.

La existencia de la acción por omisión legislativa como medio de control constitucional, deriva del análisis de precedentes en otros países que ya la consideran como una función jurisdiccional para lograr un equilibrio normativo entre lo que se legisla en las disposiciones de carácter general y la omisión de legislar en lo particular de la materia que se trate, considerándola como una responsabilidad grave del Legislador.

Es por ello, que se propone en la presente iniciativa, una propuesta de redacción que amplia y reconoce a la persona como sujeto o parte que podrá interponer dicho medio, contra la norma vigente que regula la acción por omisión legislativa:

Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo	
Texto vigente	Texto propuesto por la iniciativa
<p><i>"ARTÍCULO 105.- ...</i> <i>III.- De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que la Legislatura del Estado no ha resuelto sobre la expedición de alguna Ley o Decreto, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, siempre y cuando sean interpuestas por:</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>A) El Gobernador del Estado;</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>B) Un Ayuntamiento del Estado.</i></p> <p><i>La resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia que decrete el reconocimiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.</i></p> <p><i>En dicha resolución se determinará un plazo para que se expida la Ley o Decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el período ordinario que curse o el inmediato siguiente de la Legislatura del Estado; pudiendo disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite.</i></p> <p><i>La Sala Constitucional, de oficio o a petición de parte, también conocerá de las contradicciones de tesis que se contengan en las resoluciones de las demás salas, debiendo presentar el proyecto al Pleno del Tribunal para los efectos de la fracción IX del Artículo 103 de esta Constitución. La Ley establecerá los términos en los que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia emita jurisprudencia, sobre la interpretación de leyes, decretos y reglamentos locales, así como los requisitos para su interrupción y modificación."</i></p>	<p><i>"ARTÍCULO 105.- ...</i> <i>III.- De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que la Legislatura del Estado no ha resuelto sobre la expedición de alguna Ley o Decreto, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, siempre y cuando sean interpuestas por:</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>A) El Gobernador del Estado;</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>B) Un Ayuntamiento del Estado.</i></p> <p style="padding-left: 40px;"><i>C) Así como toda persona, sin discriminación, por motivo alguno.</i></p> <p><i>La resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia que decrete el reconocimiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.</i></p> <p><i>En dicha resolución se determinará un plazo para que se expida la Ley o Decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el período ordinario que curse o el inmediato siguiente de la Legislatura del Estado; pudiendo disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite.</i></p> <p><i>La Sala Constitucional, de oficio o a petición de parte, también conocerá de las contradicciones de tesis que se contengan en las resoluciones de las demás salas, debiendo presentar el proyecto al Pleno del Tribunal para los efectos de la fracción IX del Artículo 103 de esta Constitución. La Ley establecerá los términos en los que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia emita jurisprudencia, sobre la interpretación de leyes, decretos y reglamentos locales, así como los requisitos para su interrupción y modificación."</i></p>

Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo	
Texto vigente	Texto propuesto por la iniciativa
<p><i>Artículo 99.- Tendrán el carácter de parte en las acciones por omisión legislativa:</i></p> <p><i>I.- Como actor el Gobernador del Estado o un Ayuntamiento del Estado;</i></p> <p><i>II.- Como demandado el Congreso del Estado;</i></p> <p><i>III.- Como tercero interesado el Gobernador del Estado; el Procurador General de Justicia del Estado o cualquier órgano que pudiera ser afectado por la sentencia que llegare a dictarse.</i></p>	<p><i>Artículo 99.- Tendrán el carácter de parte en las acciones por omisión legislativa:</i></p> <p><i>I.- Como actor el Gobernador del Estado o un Ayuntamiento del Estado, así como toda persona, sin discriminación, por motivo alguno, y sin necesidad de acreditar interés jurídico.</i></p> <p><i>II.- Como demandado el Congreso del Estado;</i></p> <p><i>III.- Como tercero interesado el Gobernador del Estado; el Procurador General de Justicia del Estado o cualquier órgano que pudiera ser afectado por la sentencia que llegare a dictarse.</i></p>

Por lo antes expuesto y fundado, someto a la consideración de los Integrantes del Pleno de la XV Legislatura, la aprobación de los siguientes puntos de:

INICIATIVA DE DECRETO

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL INCISO C) A LA FRACCIÓN III DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO, Y SE REFORMA LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 99 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 104 Y 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO

ÚNICO. – Se adiciona el inciso C) a la fracción III del Apartado A del artículo 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, y se reforma la fracción I del artículo 99 de la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, para quedar como sigue:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo:

ARTÍCULO 105.- ...

III.- De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que la Legislatura del Estado no ha resuelto sobre la expedición de alguna Ley o Decreto, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, siempre y cuando sean interpuestas por:

D) El Gobernador del Estado;

E) Un Ayuntamiento del Estado.

F) Así como toda persona, sin discriminación, por motivo alguno.

La resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia que decrete el reconocimiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

En dicha resolución se determinará un plazo para que se expida la Ley o Decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el período ordinario que curse o el inmediato siguiente de la Legislatura del Estado; pudiendo disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite.

La Sala Constitucional, de oficio o a petición de parte, también conocerá de las contradicciones de tesis que se contengan en las resoluciones de las demás salas, debiendo presentar el proyecto al Pleno del Tribunal para los efectos de la fracción IX del Artículo 103 de esta Constitución. La Ley establecerá los términos en los que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia emita jurisprudencia, sobre la interpretación de leyes, decretos y reglamentos locales, así como los requisitos para su interrupción y modificación."

Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo:

Artículo 99.- Tendrán el carácter de parte en las acciones por omisión legislativa:

*I.- Como actor el Gobernador del Estado o un Ayuntamiento del Estado, **así como toda persona, sin discriminación, por motivo alguno, y sin necesidad de acreditar interés jurídico.***

II.- Como demandado el Congreso del Estado;

III.- Como tercero interesado el Gobernador del Estado; el Procurador General de Justicia del Estado o cualquier órgano que pudiera ser afectado por la sentencia que llegare a dictarse.

TRANSITORIOS

Primero. - El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Segundo. - Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Signa la presente iniciativa, en la ciudad de Chetumal, Quintana Roo, a los 26 días del mes abril de 2017, el suscrito

ATENTAMENTE



DIP. JESÚS ALBERTO ZETINA TEJERO
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA
Y PROTECCIÓN CIVIL

