

DIPUTADO PASCUAL SIGALA PÁEZ
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL
H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN



P R E S E N T E

JEOVANA MARIELA ALCÁNTAR BACA Diputada integrante de la Septuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán, por el partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 36 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 8º fracción II, 234 y 235 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se le adiciona a la fracción I del artículo 83 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, el apartado h) y el actual h) pasa a ser el i); de igual forma se adiciona la fracción XVII y la actual XVII pasa a ser la XVIII del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán, y a este mismo ordenamiento se le adiciona el Título Decimo denominado de la Justicia Constitucional Local, y los artículos 192, 193, 194, 195 y 196, bajo la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS



En años recientes el marco jurídico del federalismo mexicano ha presentado nuevos retos y tras algunas reformas a las

constituciones locales, se ha dado un cambio de paradigma en materia constitucional que ha sido el parteaguas para el surgimiento de lo que se denomina como derecho constitucional estatal, el cual busca la ampliación de los derechos fundamentales individuales y sociales y la posibilidad de su defensa ante los tribunales del estado.

A partir del año 2000 se generó en México la tendencia en desarrollar este tema, tal y como se puede constatar en las reformas a las Constituciones locales de Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas, Nayarit y Quintana Roo, entre otras. Dichas reformas prevén distintos mecanismos de protección constitucional, cuya competencia se atribuye al poder judicial estatal, a través de una sala constitucional.

Sin duda, la defensa de la constitución local plantea la necesidad de que en sede estatal se pueda llevar a cabo un control constitucional, en virtud de que las constituciones de las entidades gozan, en su ámbito de competencia, de los principios de supremacía, primacía, legalidad e inviolabilidad, y todos los funcionarios públicos de cada entidad están obligados a protestar guardar la Constitución particular.

Como principio general del pacto federal, tenemos que la constitución particular no puede contravenir lo establecido en la constitución general, de ahí que el control de la constitucionalidad se explica en función de que, en el nivel local, existe un ordenamiento normativo al que se denomina Constitución y es de naturaleza

suprema; ello implica, por una parte, que hay un complejo normativo integrado por leyes, decretos, bandos y acuerdos generales que son de índole secundario y derivado; y, por la otra, existen poderes y autoridades locales que son, por partida doble, constituidos, cuya existencia y actuación está prevista y regulada por ese orden normativo.

En virtud del principio de supremacía constitucional, las cartas magnas particulares gozan del atributo de ser todas supremas, del primero al último de sus artículos, incluyendo las disposiciones de carácter transitorio.

La naturaleza de su supremacía se desprende de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Todo acto de autoridad estatal o municipal, sea ley, decreto, acuerdo, reglamento, orden o sentencia, debe apegarse al mandato constitucional de la entidad. La Constitución por sí misma vale, pero frente a su violación requiere de una autoridad garante que haga prevalecer su supremacía, de ahí la necesidad de buscar una fórmula

que no tenga un impacto presupuestal directo al erario público, pero que si logre dicho fin.

Por lo anterior, y a fin de generar un mecanismo de protección constitucional local, sin la necesidad de crear un Tribunal Constitucional para ello, el cual sería muy oneroso para resolver los esporádicos asuntos que pudieran presentarse, es que propongo darle la facultad al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de ser el órgano garante local, que haga prevalecer la supremacía normativa de la Constitución Local ante actos que no necesariamente constituyan contravenciones a la Constitución Federal.

Lo anterior con el objeto de evitar que se repitan casos como el de Elpidio Fontes en 1990¹, en el cual la Suprema Corte de Justicia

¹ El caso Elpidio Fontes se desprende del amparo en revisión 3112/88 resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 20 de febrero de 1990, en el cual el actor impugnó fue la reforma al artículo 130 de la Constitución de Veracruz, así como la reforma constitucional a los artículos 95, 98, 99, 104, 105 y 106 verificada el 27 de marzo de 1984 y su consecuente reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado. El quejoso reclamaba en concreto el auto de radicación del proceso penal 301/987 por el delito de encubrimiento por receptación. El quejoso manifestó en su demanda que: "siendo todos los residentes en el territorio veracruzano fieles guardianes o centinelas de que no se vulnere la Constitución Política del Estado de Veracruz", argumentó que la ley Orgánica del Poder Judicial se había aprobado a las 13:00 horas del 27 de marzo de 1984; es decir, una hora después de las reformas constitucionales aludidas, y en consecuencia, se había aprobado antes de la entrada en vigor de las reformas constitucionales que supuestamente le daban fundamento, por lo que el nombramiento del juez tercero de primera instancia del distrito judicial de Veracruz, respaldado en las citadas reformas legales y constitucionales, contrariaban la propia constitución del Estado, siendo igualmente inconstitucional el auto de radicación decretado por el juez. El agraviado alegaba una detención arbitraria por diez días acompañada de torturas con choques eléctricos. El juez segundo de distrito resolvió la causa, sobreseyendo el juicio de amparo el 6 de noviembre de 1987. En el juicio de garantías, el Poder Judicial del Estado argumentó que el juez de primera instancia no había sido nombrado con base en el Ley Orgánica del poder Judicial del Estado, sino que derivaba del ejercicio de la facultad constitucional del Poder Ejecutivo de poder nombrar a los magistrados, contenida en el artículo 97 de la Constitución estatal. Más allá de las particularidades del caso, el ministro ponente Mariano Azuela Huitrón sostuvo en su proyecto, que fuera aprobado, la incompetencia de Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de asuntos relacionados con violaciones exclusivamente a la Constitución estatal, ya que el juicio de amparo tiene como objetivo resolver cuestiones relacionadas con la violación directa a la Constitución. Este caso sin duda sirvió de antecedente para el establecimiento a futuro de medios de impugnación contra leyes y actos de las autoridades estatales que violasen la Constitución del estado. El proceso de creación de la Constitución de Veracruz. Una aportación de Emilio O. Rabasa, México, Biblioteca Jurídica Virtual IJ- UNAM, (s.a) pp. 237- 238.

de la Nación lo dejó en estado de indefensión al decidir no intervenir en cuestiones de constitucionalidad local, mientras no se afecte directamente ningún precepto de la Constitución Federal, o el antecedente de otro caso en 1992, en donde se determinó que el Poder Judicial Federal no puede extender su interpretación a las Constituciones Locales; es por eso, que como legisladores locales debemos crear los mecanismos de control constitucional en sede estatal, para hacer posible la interpretación, protección y defensa de nuestra Constitución particular.

La iniciativa contempla entre otras cosas, la figura de la omisión legislativa, que constituye un sistema de control constitucional nuevo en el estado y prácticamente en gran parte del país, y que se aplicaría ante la inactividad del órgano legislativo o ejecutivo, en aquellos casos en los que se desacatara o desobedeciera un mandato específico consistente en crear o dictar una norma legislativa o reglamento, ya que ello vulnera el principio de supremacía constitucional y en casos específicos transgrede los derechos fundamentales de los gobernados al no emitir una norma, que les favorezca o bien que tutele derechos fundamentales.

La inconstitucionalidad por omisión se puede explicar cuando el constituyente permanente, le mandata mediante artículo transitorio al legislador secundario, a que en un determinado periodo o término, modifique o cree la legislación secundaria que haga plenamente eficaces las nuevas normas constitucionales, o bien cuando el propio legislativo deja de atender un transitorio que el mismo se pone para obligarse más adelante a realizar un acto legislativo.

En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido mediante criterio jurisprudencial², los tipos de omisión legislativa, atendiendo al principio de división funcional de poderes, a través del cual hace un razonamiento en el que establece que los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, explicando que en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones.

El Alto Tribunal resolvió que existen dos tipos de omisión legislativa, a la primera la denomina omisión absoluta, que es aquella que se da cuando los órganos legislativos del Estado simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo, y la segunda es la omisión relativa, que se configura cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

Son por todas estas razones, que considero que la justicia constitucional local se debe vitalizar y sintonizar con las tendencias actuales del constitucionalismo, en el cual, los derechos humanos ocupan un lugar de prevalencia, y es ahí donde el control constitucional de las leyes y otros actos se vuelve un elemento esencial para garantizar un pleno estado constitucional de derecho.

² *Cfr.* La Tesis: P.JJ. 11/2006 del Pleno en materia constitucional OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS, disponible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Tomo XXIII del año 2006, con número de registro 175872.

Es importante resaltar que con la presente iniciativa, no se pretende invadir la esfera competencial ni los mecanismos legales que establece la Constitución Federal para asuntos que tengan por objeto cualquiera de las cuestiones dispuestas por los artículos 103, 105 y 107, ya que el mecanismo propuesto se limita a proteger los derechos contenidos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

De igual forma, debe decirse que tampoco se invade la esfera de competencia de los tribunales de la federación, ya que el objeto de protección de los medios de control local son aquellos actos o normas de carácter general que violen los preceptos de la Constitución Local, provenientes, entre otros, de los titulares de las dependencias u órganos del Estado.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración del Pleno de esta Legislatura, el siguiente proyecto de:

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se le adiciona a la fracción I del artículo 83 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, el apartado h) y el actual h) pasa a ser el i), para quedar como sigue:

Artículo 83.- (...)

I.- (...)

a) (...);

...

h) Conocer y resolver en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos que se consideren contrarios a esta Constitución;

i) Las demás que le asigne esta Constitución y la Ley Orgánica respectiva; y,

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se adiciona la fracción XVII y la actual XVII pasa a ser la XVIII del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán, así como también se le adiciona el Título Decimo denominado de la Justicia Constitucional Local, y los artículos 192, 193, 194, 195 y 196, para quedar como sigue:

Artículo 14. Corresponde al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia conocer de los asuntos siguientes:

I. (...)

(...)

(...)

XVII. Conocer y resolver en términos de la presente Ley de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos que se consideren contrarios a la Constitución; y,

XVIII. Las demás que le asignen la Constitución y las leyes.

TÍTULO DECIMO DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL

Artículo 192. La Justicia Constitucional Local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de la Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.

La Justicia Constitucional Local tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del Estado, conforme a esta Ley, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 41, 99, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando el Pleno resuelva, que un acto o una norma son contrarios a la Constitución, deberá declarar su inaplicabilidad para el caso concreto.

Las resoluciones que emita el Pleno serán definitivas e inatacables.

Artículo 193. El Pleno en su carácter de Tribunal Constitucional Local, conocerá de las controversias constitucionales locales que se susciten entre:

- I. El Poder Ejecutivo y el Legislativo;**
- II. El Poder Ejecutivo y uno o más Municipios del Estado;**
- III. El Poder Legislativo y uno o más Municipios del Estado;**
- IV. El Poder Legislativo y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del Estado;**
- V. Un Municipio y otro u otros del Estado;**
- VI. Uno o más Municipios y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del Estado;**
- VII. Una o más entidades paraestatales y otra u otras paramunicipales del Estado; y,**
- VIII. Uno o más organismos públicos autónomos y otro u otros órganos del gobierno estatal y/o municipal.**

En el caso de la fracción I, la controversia sólo procederá en materia de régimen interno del Estado, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 194. Las controversias constitucionales locales se sujetarán a lo siguiente:

I. Podrán promoverse por cualquiera de las partes, según la controversia de que se trate. En las que el Ejecutivo sea parte, podrá estar representado por el titular de la Consejería Jurídica.

El Procurador General de Justicia, podrá promover todas las que tengan por materia la procuración de Justicia;

II. La controversia tendrá por objeto resolver sobre si el acto o los actos reclamados son conformes o contrarios a la Constitución con base en el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por vía de consecuencia declarar su validez o invalidez; y,

III. Las resoluciones que pronuncie el Pleno, tendrán efectos de cosa juzgada únicamente respecto de las partes que

intervinieron en la controversia; pero si la queja versare sobre una norma de carácter general se hará la declaración general de inconstitucionalidad.

Artículo 195. Las acciones de inconstitucionalidad se sujetarán a lo siguiente:

I. Se podrán promover en forma abstracta por:

a) El Ejecutivo del Estado por sí o por conducto del titular de la Consejería Jurídica. En la materia de procuración de justicia podrán ser promovidas por el Procurador General de Justicia del Estado;

b) La mayoría simple de los diputados del Congreso;

c) El equivalente al treinta por ciento de los integrantes de los Municipios o Concejos Municipales.

d) Por un Municipio cuando exista conflicto por límites territoriales con otro u otros; y,

e) El organismo público autónomo, por conducto de quien le represente legalmente.

II. Se ejercitarán dentro de los sesenta días naturales siguientes a la fecha de publicación oficial de la norma, o en su defecto, de que se tenga conocimiento de la misma.

En el caso de conflictos por límites territoriales, se ejercerá en cualquier momento.

III. Procederán contra:

a) Las leyes, decretos o puntos de acuerdos que apruebe el Congreso;

b) Los reglamentos, acuerdos, decretos y demás normas administrativas de carácter general expedidas por el poder Ejecutivo, organismos públicos autónomos y demás entidades públicas con facultad reglamentaria;

c) Los bandos de policía y de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, expedidas por los Ayuntamientos o Concejos Municipales;

d) Las normas de carácter general que expidan los organismos públicos autónomos;

e) La omisión normativa, en contra de cualquier autoridad, a quien la Constitución o una ley ordene expedir una norma o reglamento y dicha omisión produce violaciones a los derechos fundamentales.

El ejercicio de esta acción corresponderá a cualquier autoridad o vecino del Estado.

La resolución que declare fundada la acción de inconstitucionalidad por omisión, deberá ser aprobada cuando menos por las dos terceras partes de los integrantes del Pleno, quien fijará el plazo para que la autoridad omisa expida la norma o reglamento, el cual no podrá exceder de un año; y,

f) Los conflictos por límites territoriales entre dos o más municipios del estado en los términos que establezca la ley de la materia.

IV. Las resoluciones del Pleno sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas con efectos generales, cuando fueren aprobadas por la mayoría absoluta de sus miembros y tendrán efectos de cosa juzgada.

Artículo 196. La materia electoral no será objeto de protección de los medios de control constitucional. Se entiende por materia electoral el mero proceso de elección, pero sí podrán impugnarse normas o actos de carácter general derivados de dicha materia que contravengan la Constitución.

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

Palacio del Poder Legislativo, Morelia, Michoacán, a los 07 días del mes de Junio del año 2017.

ATENTAMENTE



DIP. JEOVANA MARIELA ALCÁNTAR BACA