TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE YUCATÁN.- - - - Mérida, Yucatán, a dos de marzo del año dos mil quince. - - - - - - - -

VISTO: para dictar sentencia en los autos de la acción contra la omisión legislativa o normativa local número 1/2014, promovida por XXXXXXXX, Asociación Civil, por conducto de su Presidente XXXXXXXX; XXXXXXXX, Asociación Civil, por conducto de su Presidente XXXXXXXX; y XXXXXXXX, Asociación Civil, por conducto de su Presidente XXXXXXXX, en contra del Congreso del Estado de Yucatán; y -

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

PRIMERO.- Por escrito presentado el dieciséis de mayo dos mil catorce, XXXXXXXX, Asociación Civil, por conducto de su Presidente XXXXXXXX; XXXXXXXX, Asociación Civil, por conducto de su Presidente XXXXXXXX, y XXXXXXXX, Asociación Civil, por conducto de su Presidente XXXXXXXX, presentaron requerimiento de acción contra la omisión legislativa o normativa local en contra del Congreso del Estado de Yucatán. -

De la autoridad antes señalada, reclamaron lo siguiente: - - - -

“*1. El Congreso del Estado de Yucatán omitió legislar en el sentido de proteger a las familias compuestas por parejas del mismo sexo, a pesar de lo ordenado por los artículos 1, 2, 89 y el Párrafo Cuarto del artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán;* -

2. El Congreso del Estado de Yucatán omitió legislar en el sentido de proteger a las familias compuestas por parejas del mismo sexo, a pesar de lo ordenado por el artículo 1, 4, 8 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que ésta forma parte del bloque de constitucionalidad yucateco y, por lo tanto, de la misma Constitución Política del Estado de Yucatán; -- - -

3. El Congreso del Estado de Yucatán omitió legislar en el sentido de proteger a las familias compuestas por parejas del mismo sexo, a pesar de lo ordenado por el artículo 1.1, 2, 17, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que

ésta forma parte del bloque de constitucionalidad yucateco y, por lo tanto, de la misma Constitución Política del Estado de Yucatán; - - -

4. El Congreso del Estado de Yucatán omitió legislar en el sentido de proteger a las familias compuestas por parejas del mismo sexo, a pesar de lo ordenado por el artículo 2 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda vez que ésta forma parte del bloque de constitucionalidad yucateco y, por lo tanto, de la misma Constitución Política del Estado de Yucatán. - - - - - - - -

Todas y cada una de estas omisiones se reclaman en relación a los artículos 49 y 201 del Código de Familia para el Estado Libre y Soberano de Yucatán y del Párrafo Segundo del artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en el sentido de que en dichas disposiciones se constituye la omisión legislativa combatida."

SEGUNDO.- Motivos por los que estima que la omisión afecta el debido cumplimiento de la Constitución Local o impide su eficacia. A continuación se sintetizan los principales argumentos que señalan los requirentes en su escrito de requerimiento, sin que sea necesaria la transcripción de los mismos por no existir precepto legal que obligue a ello.- - - - - - - - - - - - - - - - -

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

"***SENTENCIA. NO EXISTE OBLIGACIÓN DE TRANSCRIBIR LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES****. Si de un análisis de la ley de la materia no se advierte como obligación que se deban transcribir en las sentencias los argumentos de las partes, queda al prudente arbitrio del juzgador realizarlo o no, atendiendo a las características especiales del caso. Lo anterior, no contraviene los principios de exhaustividad y congruencia que toda sentencia debe tener, en la medida que se resuelvan todas las alegaciones esgrimidas, dando respuesta a los planteamientos señalados sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada. De igual forma, el hecho de que no exista esta obligación en la ley, se debe a la intención de que las sentencias sean más breves, lo que tiene como propósito que sean más claras y menos gravosas en*

recursos humanos y materiales, lo que se consigue cuando la resolución se compone de razonamientos y no de transcripciones, las cuales sólo deben darse cuando sean necesarias."- -

La parte requirente expuso en resumen que de los artículos 1 y 2 de la Constitución Local se desprende que existe un Bloque de Constitucionalidad Yucateco que constituye la Ley Fundamental del Estado, por lo cual todas las autoridades están obligadas a hacer valer los derechos reconocidos dentro del bloque y a adoptar las medidas pertinentes para su respeto, protección, ejercicio y garantía. -

En este sentido el artículo 1 de la Constitución Local establece la obligación de las autoridades del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas; asimismo, el artículo 2 señala la prohibición de toda discriminación por preferencia sexual e identidad sexual, obligación que le es aplicable al Congreso; de igual forma, el artículo 94 de la Constitución Estatal, a través de sus párrafo primero y segundo, se establece la definición de familia en un sentido amplio que abarca aquellas conformadas por parejas del mismo sexo, y al mismo tiempo establece la obligación de emitir la legislación pertinente para garantizar su protección. - - - - - - - -- -

Se dice que, si bien es cierto que, el párrafo segundo del citado artículo 94, establece como definición de matrimonio "la unión de un hombre y una mujer", también lo es que esta disposición es inconstitucional, a pesar de estar en dicho texto, pues existe una Estructura Básica de la Constitución compuesta por el tipo de Estado, forma de gobierno y los derechos fundamentales, a la que deben estar sujetas las disposiciones administrativas y operativas que están en la Constitución, las cuales deben ser siempre congruentes con aquélla, y que implica que el poder de reforma tenga límites materiales. En este aspecto la protección de la Estructura Básica de la Constitución es reconocida por diversos tribunales debido a su relación con los derechos fundamentales de

la población, siendo que solicitan que este Tribunal reconozca la existencia de la misma. -

De igual forma, se refiere que debido a que la Constitución Local establece como derecho fundamental la obligación para todas las autoridades el principio de no discriminación por preferencia sexual e identidad sexual y, al mismo tiempo, reconoce un concepto de familia en el sentido amplio que abarca a las parejas homoparentales, lo que implica que la obligación de legislar para proteger el desarrollo y organización de la familia deba ser interpretado en forma armónica con las obligaciones en materia de derechos humanos, concluyendo que las definiciones de matrimonio y de concubinato (las cuales son instituciones para proteger y garantizar los derechos de las familias) no pueden ir en contra de los derechos y la estructura básica de la Constitución Local. - - - - - -

Por otra parte, se asevera que los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal establecen que las Constituciones de los Estados no pueden ir en contra del propio ordenamiento; asimismo, el principio pro persona establecido en el artículo 1 de la Constitución Federal señala que en caso de contradicción entre las normas, debe adoptarse la más favorable a la persona, por lo que existe una obligación de ejercer un control de constitucionalidad y de convencionalidad para determinar que el párrafo segundo del artículo 94 de la Constitución Local es violatorio de derechos humanos y no puede ser alegado para obstruir la procedencia de la presente acción. -

En otro orden de ideas, se sostiene que la omisión combatida afecta el derecho de protección a la familia, el cual es protegido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece que toda persona tiene derecho a la protección de la ley, así como se prohíbe cualquier injerencia arbitraria en contra de la familia, siendo que la legislación yucateca implica una injerencia arbitraria, toda vez que se basa en la preferencia sexual para negar los derechos y mecanismos legales para garantizar la protección de la familia, como lo es el matrimonio y el concubinato y los derechos que de ambas figuras se derivan. - - - - - - - - - - - - --- - - - - - - - - - - -

De igual forma, se afirma que el segundo párrafo del artículo 94 de la Constitución Yucateca no es obstáculo para la procedencia

del presente asunto, pues el derecho a la igualdad y no discriminación reconocidos en el artículo 1 de la Constitución Federal implica que los ciudadanos sean tratados con igualdad en la ley, siendo que el legislar incumpliendo este principio conlleva a una omisión legislativa, toda vez que debe hacerlo bajo riguroso cumplimiento de los principios constitucionales federales y estatales, se trata entonces de una violación al derecho de proteger y garantizar los derechos humanos. En este sentido, tanto la Constitución Federal y la Convención Americana prohíben todo tipo de discriminación que impida el libre ejercicio de los derechos; sin embargo, el Código de Familia y la Constitución, ambas del Estado, reconocen únicamente el derecho a contraer matrimonio o concubinato a las parejas heterosexuales, y esto debe entenderse como un requisito arbitrario y discriminatorio al ir en contra de los derechos humanos y de diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que reconocen a la familia desde un concepto amplio, incluyendo a las parejas del mismo sexo, y declaran la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de disposiciones que prohíban el matrimonio para estas parejas homoparentales. - - - - - -

A su vez, refieren que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Atala Riffo y niñas vs Chile reconoce el derecho a la igualdad ante la ley y el principio de no discriminación de una persona por su orientación sexual, por lo que debe declararse que el segundo párrafo del artículo 94 de la Constitución Yucateca es violatorio de la Estructura Básica de la misma, y en consecuencia es inconstitucional e inconvencional. - - - - - - - - - - - - -

Se manifiesta que debe interpretarse el presente asunto de conformidad con el artículo 6 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, en el aspecto de que las dudas que surjan en cuanto al sentido de sus preceptos deberán aclararse de manera que se logre el irrestricto respeto de la Constitución Local, lo que implica que debe buscar el irrestricto respecto de la Constitución Federal, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los demás tratados Internacionales de Derechos

Humanos, toda vez que conforman el Bloque de Constitucionalidad Yucateco. -- - - - - - - - - -

Por otra parte, se argumenta que atendiendo a los artículos 73 y 124 de la Constitución Federal es facultad de los Estados el legislar en materia familiar y sobre el estado civil, por lo que existe una obligación del legislador para crear o adecuar las figuras jurídicas para brindar protección a las diversas formas de familia, además del deber de atender a la realidad social referente a las diversas formas en que puede constituirse una familia lo cual implica una obligación de hacer; es decir, de crear leyes que sean necesarias para alcanzar dicho objetivo. No obstante, se ha faltado a la obligación que la Constitución impone en virtud de que no se han emitido normas jurídicas tendientes a proteger a las familias homoparentales, por lo que dicha omisión repercute en forma negativa en estas familias, ya que no existen las garantías necesarias para hacer efectivo el derecho fundamental que tienen aquellas para recibir protección jurídica del Estado. - - - - - - - - - - - -

En este aspecto, se aduce que si se estableció la institución del matrimonio en el segundo párrafo del artículo 94 de la Constitución Yucateca y en el artículo 49 del Código de Familia, y la figura del concubinato en el artículo 210 de este Código, se configuró una omisión relativa, puesto se excluyó a las parejas homoparentales de la protección ante la ley que conforme al párrafo cuarto del artículo 94 de la Constitución del Estado, el 1 y 4 de la Constitución Federal, 1.1., 2, 17 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 y 17 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que debe garantizar la autoridad requerida . - - - - - - - - - - -

Se indica que el incumplimiento de la Constitución Local se genera en virtud de que la omisión constituye un obstáculo para el ejercicio de los derechos reconocidos en ella, contraviniéndose lo establecido en sus numerales 1 y 2, además que el restringir a las parejas del mismo sexo la protección a la familia que significan las figuras del matrimonio y concubinato, lo que es una violación al derecho de protección a la familia, establecido en los párrafos primero y cuarto del artículo 94 de la Constitución Local. De los artículos anteriores, se desprende un mandato expreso indirecto de legislar, que al ser incumplido por el legislador ordinario se actualiza

la figura de la omisión relativa de una competencia de ejercicio obligatorio, ya que el legislador local tiene la obligación de proteger a la familia, lo que hizo de manera deficiente en este caso. - - - - - - -

Asimismo, se refiere que las parejas compuestas por dos personas de mismo sexo constituyen familia, pues para que esta exista no se necesitan lazos biológicos ni legales, siendo que el matrimonio es una garantía para la protección de la familia, ya que permite ejercer el derecho al desarrollo y la organización de la familia, de lo que se deriva la obligación del legislador de crear a través de las leyes, las figuras jurídicas necesarias para la protección del desarrollo y organización de las familias en sus diversas formas de integración incluida la homoparental. - - - - - - - -

Se aduce que si bien existen dos variables posibles como sexo biológico (hombre y mujer), las posibilidades de relaciones afectivas pueden ser tres (hombre-mujer; hombre-hombre; mujer-mujer) lo que no es únicamente atribuible a las parejas heterosexuales. Por este motivo la aclaración de que es la pareja entre un hombre y una mujer la que puede contraer matrimonio, tiene como premisa el reconocimiento de distintas formas de relación afectiva, pues de lo contrario se limitaría a decir que el matrimonio es celebrado por una pareja de personas. En consecuencia, la legislación realiza un trato diferencial desproporcional y arbitrario, ya que permite el acceso al matrimonio y su protección legal a un único modelo de relaciones (hombre-mujer); pero excluye a otro tipo de parejas (hombre-hombre; mujer-mujer). -

Se indica que el matrimonio y el concubinato son los mecanismos jurídicos para proteger la organización y el desarrollo de la familia, por lo que la omisión de incluir a las parejas homoparentales como sujetos aptos para estas figuras, implica una omisión a la obligación de legislar para garantizar la protección a su organización y desarrollo, toda vez que se niega la posibilidad de acceder a los siguientes derechos: 1) beneficios fiscales; 2) beneficios de solidaridad; 3) beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges; 4) beneficios de propiedad; 5) beneficios en la

toma subrogada de decisiones médicas; y 6) beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros. Por lo anterior, el negarles los mencionados beneficios es considerarlos ciudadanos de segunda clase, por cuanto no existe una justificación racional para negarles sus derechos fundamentales, máxime que no existe ninguna institución jurídica a la que puedan acogerse para desarrollar su vida familiar. -- - - - - - - - - - - - - - - -

De igual forma, se sostiene que como ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la anterior situación transgrede el derecho al libre desarrollo de la personalidad al impedírseles el acceso al matrimonio. -

Por otra parte, se argumenta que existe un estado de cosas inconstitucional que afecta a un número significativo de personas, como lo son las personas LGBT[1], seguido por la no expedición de medidas legislativas para evitar tal vulneración, lo cual conlleva a la urgencia de resolver favorablemente a sus pretensiones, ya que tienen como objetivo, restaurar la regularidad constitucional violentada en términos de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado. -

Finalmente, se concluye que el artículo 99 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado, debe ser interpretado a la luz del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el cual refiere que los derechos reconocidos en dicho tratado que no estuviesen garantizados en la legislación, conlleva a la adopción de las medidas legislativas que fueren necesarias, por lo que dicha obligación no se acota con crear normas, sino que éstas verdaderamente garanticen los derechos humanos cumpliendo de esta forma el principio de “Efecto Útil”. De este principio deviene que el objeto y último fin de la acción por omisión legislativa y normativa sea restaurar la regularidad constitucional violentada, ya que en atención a aquél debe darse plena efectividad a este medio de control constitucional. -

TERCERO.- Artículos de la Constitución Política del Estado de Yucatán que los requirentes señalan como

[1] Término utilizado en el Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género, que se refiere a las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales.

vulnerados. Los preceptos de la Constitución Local que los requirentes estiman violados son los artículos 1, 2, 89 y el 94 párrafo cuarto. -

CUARTO.- Trámite de la acción por omisión legislativa o normativa local. Por auto del Presidente de este Tribunal de fecha diecinueve de mayo de dos mil catorce, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción contra la omisión legislativa o normativa local, a la que correspondió el número 1/2014, designándose por turno al Licenciado en Derecho Santiago Altamirano Escalante, Magistrado de este Órgano Jurisdiccional, como instructor del procedimiento. -

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

QUINTO.- Informe del Congreso del Estado de Yucatán. El Congreso del Estado de Yucatán, por conducto del Diputado Gonzalo José Escalante Alcocer, Presidente de la Mesa Directiva, rindió su informe que en síntesis consideró infundados los argumentos esgrimidos por los requirentes, por cuanto en ninguno de los preceptos que los quejosos consideraron transgredidos se establece, dispone, mandata u obliga al requerido a expedir, incorporar o realizar alguna reforma relacionada con los artículos 49 y 201 del Código de Familia para el Estado de Yucatán, mismos que contienen las disposiciones de la naturaleza del matrimonio y concubinato, al igual que el párrafo segundo del artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán. - - - - - - - - - - - - - - - - -

A su vez la autoridad requerida manifestó que para la procedencia de la omisión legislativa es necesario que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la Constitución Local, lo que a su parecer no se actualizó en el presente caso. - - - -

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

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

Asimismo, refiere que es una falacia lo expresado por los requirentes, en el sentido de que uno tiene que estar casado para que su familia sea realmente familia; ya que por el contrario existen familias que viven en unión libre o concubinato en los cuales existe hasta la procreación, mismos que son consolidados a través del artículo 94 de la Constitución Local. -

De igual forma, argumenta que el artículo 4 de la Constitución Federal no establece un derecho a la igualdad absoluto o incondicional, ya que la regulación de este derecho en casos específicos, corresponde a las leyes de la materia, mismas que las Constituciones de ningún Estado, están obligadas a contemplar, toda vez que la materia constitucional establece los principios que comparte una sociedad y los derechos fundamentales de los individuos, mismos que serán reglados por las leyes que emanan de la Constitución. Por lo anterior, el artículo 4 de la Carta Magna consagra los derechos a la igualdad del varón y la mujer ante la ley, derecho a la procreación, derecho de protección de la salud, derecho a un ambiente adecuado, derecho de la familia a disfrutar una vivienda digna y decorosa, derecho de la niñez a su desarrollo integral mediante la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento. En este aspecto el citado numeral 4 no alude ni define el matrimonio, sino deja al legislador ordinario la atribución de legislar sobre este tema, por lo que ni la Constitución Local ni la Legislación Ordinaria contravienen la Carta Magna. -

Por otra parte, señala que tampoco se vulnera el artículo 1 de la Constitución Federal, toda vez que en un Estado democrático como es México y muy particularmente Yucatán, se respeta la pluralidad entendiéndose protegida constitucionalmente la familia como realidad social, a efecto de cubrir todas su formas y manifestaciones en cuanto realidad existente, alcanzando a dar cobertura a aquellas familias que se constituyan como matrimonio, con uniones de hecho, con un padre o una madre e hijos, o cualquier otra forma similar. Manifiesta que no hay que perder de vista que el matrimonio no sólo se reduce a la convencionalidad de

voluntades, sino que por virtud de su formación histórica, natural, social, cultural y axiológica es una institución jurídica con una misma finalidad y con elementos específicos que vincula su creación con diversas figuras jurídicas. Dicha figura nació como una institución de la unión de un hombre y una mujer y no hay necesidad de modificarlo, pues existe la posibilidad de que el legislador conciba nuevas figuras acordes a otras realidades. - - - - - - - - - - - - -

Asimismo, manifiesta que si bien es cierto que, el principio de igualdad y su regla específica de no discriminación establecida en el artículo 1 de la Constitución Federal, constituyen un derecho público subjetivo que garantiza el mismo trato a todos los seres humanos en cuanto tales y el no ser discriminados injustificadamente, entre otras causas por razón de sexo y, por lo tanto, implica el deber del legislador de ajustarse a estos principios y de no hacer distinciones injustificadas; sin embargo, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo, ya que la misma Constitución protege diversos derechos como la propiedad privada, la libertad económica y otros patrimoniales, está aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; esto es que el principio de igualdad no significa que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio desigual e injustificado. -- - - - - - - - - - - - - - - -

De igual forma, aduce que los tratados internacionales señalados por los requirentes sólo hablan de manera genérica de los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, sin tener situaciones concretas para el caso específico. Asimismo, el artículo 133 Constitucional consagra el principio de supremacía constitucional, el cual impone un orden jerárquico, siendo que al prever las normas impugnadas una forma distinta de integración y protección a la familia y, en consecuencia la posibilidad de adopción, vulnerando el artículo 4 constitucional, se rompe la jerarquía del orden jurídico, puesto que el caso particular impugnado pretende ubicarse por encima de la Constitución Federal. - - - - - - - -

Finalmente, pidió que se deseche por notoriamente improcedente el presente mecanismo, por cuanto en ninguno de los artículos constitucionales y convencionales invocados por los requirentes, se obliga al Congreso del Estado a legislar al respecto, y menos sobre alguna reforma a la Constitución Estatal y al Código de Familia para el Estado de Yucatán en los temas abordados, por lo que resulta evidente que no se cumple con el requisito esencial plasmado en la Constitución Local para la procedencia de este procedimiento. -- - - - - - - - - - - - - - -

SEXTO.- Pruebas de Oficio. En auto de fecha seis de agosto del año dos mil catorce, se recibió del Licenciado Miguel Ángel Ceballos Quintal, en su carácter de delegado del Congreso del Estado, el escrito al que acompañó copia certificadas del diario de debates y la exposición de motivos de la reforma al artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán de fecha nueve de julio de dos mil nueve, así como el diario de debates por medio del cual se aprobó el Código de Familia para el Estado, lo anterior en cumplimiento del requerimiento que se le hiciere en el auto de fecha tres de julio de la propia anualidad. -

Posteriormente, mediante acuerdo de fecha veintidós de octubre del año dos mil catorce, se recibió del Maestro Martín Enrique Chuc Pereira, en su carácter de delegado del Congreso del Estado, el escrito al que acompañó copia certificadas de la exposición de motivos así como del diario de debates de la reforma a la Constitución Política del Estado de Yucatán, publicada en fecha veintiséis de Julio de dos mil trece, lo anterior en cumplimiento del requerimiento que se le hiciere en el auto del tres de octubre del año pasado. -- - - - - - - - -- - - - - - - - - - - -

SÉPTIMO.- Pedimento del Fiscal General del Estado. La Fiscal General del Estado al formular su pedimento, en síntesis consideró que no se actualiza ninguna de las hipótesis jurídicas para que proceda la figura de la Acción por Omisión Legislativa, por cuanto es necesario que exista una obligación por parte de la Constitución del Estado o las Leyes Locales para emitir una determinada norma y que esa omisión afecte el debido cumplimiento de la eficacia de la Constitución Local, siendo que en el presente caso no se configuran dichas hipótesis, toda vez que en ninguno de

los preceptos que los promoventes consideraron transgredidos se establece, dispone, mandata u obliga al Congreso del Estado a expedir, incorporar o realizar alguna reforma. - - - - - - - - - - - - - - - -

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

OCTAVO. *Amicus Curiae.* Durante la tramitación del presente asunto se recibieron 8 *amicus curiae*, uno en contra del matrimonio entre personas del mismo sexo y siete a favor, dentro de los cuales 1 fue por una institución internacional, 4 por institucionales nacionales y 3 por estatales: - - - - - - - - - - - - - - - - - -

EN CONTRA: -

1) Escrito de la Licenciada XXXXXXXX, ostentándose Presidenta de “XXXXXXXX”. -

A FAVOR: -

1) Escrito de XXXXXXXX y XXXXXXXX, ostentándose investigadores del área de Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana de “XXXXXXXX, A.C.”. -

2) Escrito de XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX y XXXXXXXX, ostentándose representantes de XXXXXXXXXXXXXX”. - - - - - - - - - - - - - - - - - -

3) Escrito de XXXXXXXX, XXXXXXXX. - - - - - - - - - - - - - - - - - -

4) Escrito de XXXXXXXX y XXXXXXXX, ostentándose representantes de la XXXXXXXXXX y por XXXXXXXX. - - - - - - - - -

5) Escrito de XXXXXXXX, ostentándose miembro de XXXXXXXX, A.C. (XXXXXXXX). -

6) Escrito de XXXXXXXX ostentándose Coordinador General de XXXXXXXX. -

7) Escrito de XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX y XXXXXXXX. -

Si bien dicha figura no está prevista en la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, también lo es que dentro

del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es una institución de gran aceptación por parte de los diversos Organismos Internacionales, sobre todo los Jurisdiccionales como lo son la Corte Penal Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos; asimismo, es aceptada en los Tribunales Nacionales, entre ellos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea por el Pleno o sus Salas, ante quienes se han presentado *amicus curiae* en casos como en la Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007 o el Amparo en Revisión 159/2013. - - - - - - - - - - - -- - - - - - - - - - - -

Puede ser definida como la intervención (escrita u oral) de un tercero autorizado (ONG, personas físicas) que se presenta ante un Tribunal con el fin de ofrecer información y/o argumentos para que sean considerados en favor de alguna de las partes involucradas en un procedimiento judicial. Estos escritos sólo son considerados como colaboraciones y en ningún momento obligan al Tribunal a tomar una decisión.[2] -

En efecto, esta figura puede ser entendida, como “los amigos de la corte” o bien en su acepción más actual “del tribunal”, y consiste en aquellas presentaciones, que pueden realizar terceros ajenos a una disputa judicial, siempre y cuando posean un interés justificado en la resolución final del litigio, esto con el propósito de expresar sus opiniones en torno a la materia en cuestión, a través de aportes de trascendencia para la sustentación del proceso judicial. -

En el ámbito supranacional acorde con el sistema interamericano de derechos humanos, el basamento del ***Amicus Curiae*** se halla en la Carta Interamericana Democrática suscrita en Quebec, Canadá en el 2001, en especial con lo que se refleja en sus siguientes ordinales: - - - - - - - - - - - - - - - - - -- - - - - - - - - - - - - - - -

“Artículo 2

El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos.

[2] Faúndez Ledesma, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, pp. 462 y 463.

La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.”.

“Artículo 6

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.” -

Dicho acuerdo, si bien no puede catalogarse como un tratado, convención o pacto que vincule obligatoriamente a nuestro país, su valía, aún como *soft law,* es suficiente, aunque no necesariamente para ser tomado en cuenta por nosotros como tribunal, sí como para tenerse como presunción de un criterio ilustrativo en cuanto a su legitimidad y cualidad atinente en el tema de los derechos humanos, susceptible de ser observado bajo el cauce legal sito en el numeral 108 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, el cual a la letra señala lo conducente: - - - - - - - - - - - -

“Elementos para mejor proveer

Artículo 108.- *Hasta antes de dictar sentencia, el magistrado instructor podrá solicitar a las partes o a quienes estime conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor resolución del asunto.* - - - - - - - - - - - - - - -

Cuando la acción contra la omisión legislativa o normativa se promueva por la falta de expedición de una norma de carácter administrativa o laboral burocrática cuya ausencia podría afectar el debido cumplimiento de la Constitución Local o impedir su eficacia, el magistrado instructor podrá solicitar opinión al Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa o Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios del Poder Judicial del Estado, según corresponda.” -- - - -- - -

Es importante indicar que para estarse en vías de avalarse la participación del ***Amigo de la Corte*** se necesita de la comprobación, al menos *prima facie*, de ciertos elementos que, a

juicio de este tribunal, conforman dicho concepto, y entre los que podemos señalar los siguientes: -

La legitimación, que se refiere al derecho que se tiene a participar en el debate que se finque sobre cuestiones de trascendencia colectiva o de interés general. - - - - - - - - - - - - - - - - -

1) **El Interés Cualificado**, y que resulta ser la acotación de dicha legitimación. Este versa sobre el deber de justificar el derecho (**aspecto jurídico**) que se tiene de obrar con responsabilidad social y/o democrática (**aspecto de legitimación**) en relación al tema *sub judice*. Dicho elemento es el que se considera como intrínsecamente correlacionado con un ente social en particular: **la ciudadanía** a que se refieren los arábigos 2 y 6 de la carta de referencia. Así, es que se dice que el Interés Cualificado es, referente a los solicitantes, **el principal elemento por acatar.** - - - - - - - - - - - - - - - - -

2) **La Neutralidad y/o Imparcialidad** que, a su vez, delimita el interés de los participantes por cuanto los distingue del interés inmediato y directo que les asiste a las partes. -

3) **La Experticia**. Elemento que avala el que tenga un fin eficaz el ***Amicus Curiae*** al convertir su participación en una real vía de acceso a la justicia democrática-social, evitando con ello el quedarse en solo un ejercicio de participación ciudadana efectuado por una persona o ente distinto de la partes. - - - - - - - -

4) Contrastando los cuatro elementos antes detallados con quienes aparecen como suscriptores y/o representantes de los escritos bajo análisis, es que**, salvo** XXXXXXXX, ostentándose Presidenta de “XXXXXXXX”; XXXXXXXX, ostentándose miembro de XXXXXXXX, A.C. (XXXXXXXX); así como XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX y XXXXXXXX**, el resto de**

peticionarios no acreditaron, de ninguna manera, el requisito del **Interés Cualificado**. Esto se afirma por cuanto no se infiere dato alguno que haga presumir que alguno de estos ciudadanos o grupo de ciudadanos se aprecien radicados en el Estado de Yucatán, y por ende, es que se vuelve, más que difuso, nugatorio el interés que pudieran tener en la solución que se dé en cuanto al fondo del asunto. - - - - - - - - - - - -- - - - - - - - -

Lo ahora considerado se refuerza con el hecho de que está de por medio el examen constitucional de dos figuras jurídicas de origen competencial local (el matrimonio y concubinato como base de la familia que de aquellos resulte), extremo al que solo podrían acceder, como directa o indirectamente interesados, los que se sitúen en el territorio del estado de Yucatán, actualizándose así el Principio General de Derecho (y de Derecho Positivo en la entidad) *Lex Loci Celebrationis ("La ley donde se celebró el matrimonio").* - -

A lo anterior, debe unírsele que tanto las normas que constituyen el objeto de la Acción, como el tribunal que juzga, son de origen y competencia exclusivamente en el estado de Yucatán, Estados Unidos Mexicanos; cualidad de origen, o al menos en el presente caso de destino, que debieran de acatar los peticionarios, lo cual, como ya se ha dicho, no cumplieron salvo algunos de ellos.[3]

No está por demás decir que los peticionarios del ***Amicus Curiae*** que de ninguna manera acreditaron su interés cualificado por ser residentes de lugares distintos a la entidad en que nos encontramos, se justifica el que no se conozca, al menos fidedignamente, la personalidad y/o personería de aquéllos. Situación que evidencia que aquéllos debieron haber probado, al menos indiciariamente, dicho carácter, **más aún** si se ostentan

[3] Criterio, el de la Legitimidad Cualificada por su Origen, y por analogía por su Competencia, que se observa compartida en la parte conducente el apartado 100 de la Ley, que se cita a continuación:
*" **Partes***
***Artículo 100.-** Tendrán el carácter de partes en la Acción Contra la Omisión Legislativa o Normativa:*
***I.-** Como requirente: el Congreso del Estado, el Gobernador del Estado, los titulares de los organismos públicos autónomos, el o los ayuntamientos **o las personas físicas o morales residentes en el Estado**; (…)* **Énfasis añadido.**

como personas versadas (peritos) en el tópico de los derechos humanos. -

Ahora, por lo que hace a los peticionarios que en apariencia [por su solo dicho] acreditaron su interés cualificado, es decir, XXXXXXXX, ostentándose Presidenta de "XXXXXXXX"; XXXXXXXX, ostentándose miembro de XXXXXXXX, A.C. (XXXXXXXX); así como quienes se ostentaron como matrimonios homoparentales (siendo estos XXXXXXXX, XXXXXXXX y XXXXXXXX), cuyo estado civil afirman haberlo adquirido en esta ciudad de Mérida, Yucatán gracias a las sentencias obtenidas a raíz de sendos juicios de amparo, y que **presuntamente gozarían del buen derecho** respecto de opinar en la presente discusión, **al no haber acreditado plenamente su Interés Cualificado, es decir, al no haber probado con documento idóneo su calidad de ciudadanos y/o de representantes de ciudadanos radicados en esta ciudad de Mérida, Yucatán** hasta antes de haberse fallado el presente asunto, es que sus opiniones en contra y favor de la procedencia de la presente acción, así como las proferidas a título de carta acerca de sus experiencias personales sobre los hechos que enfrentaron para contraer matrimonio siendo personas del mismo sexo, no pueden, de forma alguna, ser de observación obligatoria para este Tribunal por cuanto sus emisores no adquirieron la calidad de parte en este proceso judicial, y por ende, sus manifestaciones no pueden ser consideradas de carácter vinculatorio para este órgano judicial. -

Por lo anterior, dada la trascendencia del presente asunto, este Tribunal Constitucional tiene por recibidos dichos ***Amicus Curiae***, pero sin que tengan ningún carácter vinculante para el mismo. -

NOVENO. Alegatos. Por auto de fecha tres de octubre de dos mil catorce se recibieron los alegatos de las partes en el presente asunto. -

Posteriormente, el Magistrado Instructor y ponente elaboró el proyecto de sentencia respectivo, mismo que en la sesión celebrada

el día de hoy, dos de marzo de años dos mil quince, se discutió y votó. El resultado de la votación fue el siguiente: **A favor** del proyecto votaron los Magistrados Doctor en Derecho Marcos Alejandro Celis Quintal, Magistrado Presidente; Licenciada en Derecho Ingrid Ivette Priego Cárdenas, Maestro en Derecho José Rubén Ruiz Ramírez, y el propio ponente, Maestro en Derecho Santiago Altamirano Escalante. **En contra** del proyecto, votaron los Magistrados Abogados Ligia Aurora Cortés Ortega y Ricardo de Jesús Ávila Heredia, Doctores en Derecho Luis Felipe Esperón Villanueva, Adda Lucelly Cámara Vallejos y Jorge Rivero Evia, Abogada Mygdalia Astrid Rodríguez Arcovedo y Licenciada en Derecho Leticia del Socorro Cobá Magaña. En vista que el proyecto propuesto por el Magistrado ponente no fue aprobado por el voto de siete magistrados, en contra de cuatro que sí lo aprobaron, el Pleno decidió nombrar a un Magistrado de la mayoría que se encargara del engrose, recayendo el encargo en el Magistrado Doctor en Derecho Jorge Rivero Evia; emitiéndose la sentencia en los siguientes términos: -

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

PRIMERO.- Competencia. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado resulta competente para conocer y resolver el presente asunto de conformidad con lo dispuesto por los artículos 70, fracción III, de la Constitución Política; 34, fracción III y 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 5, fracción III y 99 de la Ley de Justicia Constitucional, todas del Estado de Yucatán; en virtud de que se trata de una Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa en que se plantea en contra del Congreso del Estado por su omisión de legislar en el sentido de proteger a las familias compuestas por parejas del mismo sexo, en relación a los artículos 49 y 201 del Código de Familia para el Estado Libre y Soberano de Yucatán y del párrafo segundo del artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán. -

SEGUNDO.- Oportunidad. Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se procede a analizar si la demanda fue promovida en tiempo. Para determinar el plazo para la

presentación del requerimiento debe estarse al párrafo segundo del artículo 101 de la ley reglamentaria de la materia, que establece lo siguiente: " Artículo 101.-… En caso de que la Constitución Local o las leyes no establezcan plazo alguno para la expedición de la disposición general, la acción puede ser promovida en cualquier tiempo...” De la lectura del anterior precepto se desprende que en el presente caso el requerimiento puede ser interpuesto en cualquier momento, toda vez que no se encuentra establecido un plazo para legislar sobre la materia objeto de análisis del presente medio de control constitucional, de ahí que su presentación el día dieciséis de mayo del año dos mil catorce resultó oportuna. - - - - - - - - - - - - - - -

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

a) Legitimación Activa. Por XXXXXXXX, Asociación Civil compareció su Presidenta XXXXXXXX, quien acreditó su cargo con copia fotostática certificada ante Notario Público, del Primer Testimonio de la Escritura Pública de Protocolización del Acta de Asamblea General Extraordinaria de asociados de la citada persona moral, realizada el día catorce de mayo de dos mil once, en donde consta su ratificación como miembro del Consejo Directivo y como Presidenta del mismo, y quien cuenta con facultades para pleitos y cobranzas, incluyendo los asunto judiciales y actos de administración de bienes. -

Por XXXXXXXX, Asociación Civil compareció su Presidente XXXXXXXX, quien acreditó su cargo con copia fotostática certificada ante Notario Público, del Testimonio de la Escritura Pública de la Constitución de la citada persona moral, realizada el día doce de febrero de mil novecientos noventa y seis, en donde consta su designación como miembro del Consejo Directivo y como Presidente del mismo, por lo que en términos de dicho documento es el representante legal y oficial de la Asociación. - - - - - - - - - - - - - - - -

Por XXXXXXXX, Asociación Civil compareció su Presidenta XXXXXXXX, quien acreditó su cargo con copia fotostática certificada ante Notario Público, del Primer Testimonio de la Escritura Pública de Protocolización del Acta de Asamblea General Ordinaria de asociadas de la citada persona moral, realizada el día doce de abril de dos mil doce, en donde consta su designación como miembro del

Consejo de Administración y como Presidenta del mismo, quien cuenta entre otras facultades, con la de representar a la asociación en asuntos judiciales comprendiendo pleitos y cobranzas. - - - - - - - -

Asimismo, XXXXXXXX, Asociación Civil; XXXXXXXX, Asociación Civil y XXXXXXXX, Asociación Civil cuentan con legitimación activa *ad causam* para promover el presente medio de control constitucional local de conformidad con el artículo 100 fracción I de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, por cuanto son personas morales residentes en el Estado, lo cual lo acreditan con las mencionadas copias certificadas en donde consta que están domiciliadas en esta ciudad de Mérida, Yucatán. -

b) Legitimación Pasiva. Por el Congreso del Estado compareció el Presidente de su Mesa Directiva, el Diputado Gonzalo José Escalante Alcocer, cuya designación aparece en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de fecha catorce de mayo del año dos mil catorce; y quien está facultado para acudir en representación del referido Poder Legislativo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, fracción XX y 33, párrafo primero, de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado. - - - - - - - - - - - - - - - -

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

> "***CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN ESTÁ FACULTADO TANTO PARA PROMOVER LOS MECANISMOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL CONTENIDOS EN LA CARTA MAGNA ESTATAL EN REPRESENTACIÓN DEL REFERIDO PODER LEGISLATIVO, COMO PARA QUE, EN SU CASO, DELEGUE DICHA REPRESENTACIÓN AL SECRETARIO GENERAL, QUEDANDO A SU VOLUNTAD, EL DECIDIR SOBRE ESTA ÚLTIMA FORMA DE REPRESENTACIÓN.*** *De la interpretación de los artículos 5, fracción XX y 33, párrafo primero y 34, fracción II, de la Ley de Gobierno del Poder*

Legislativo del Estado, se deduce que el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso es el representante jurídico originario del Poder Legislativo Local, por otra parte, entre sus facultades está el delegar dicha representación para fines judiciales y administrativos al Secretario General de dicho Poder, lo que conlleva a considerar que se prevén dos formas diversas de representación: una, que nace por disposición de la ley, al señalarse específicamente el funcionario que tiene la representación de dicho órgano; y otra, que dimana de un acto posterior de voluntad, como lo es la delegación, siendo que dicha facultad constituye una forma de representación derivada de la creada originalmente por la ley, ya que su existencia y facultades dimanan de un acto posterior del funcionario a quien la ley atribuye la representación jurídica general del órgano legislativo; por ende, el Presidente de la citada Mesa Directiva está facultado tanto para promover la controversia constitucional local en representación del Congreso del Estado, como para que, en su caso, delegue dicha representación al Secretario General, quedando a su voluntad, el decidir sobre esta última forma de representación, que no es una obligación sino una facultad, pues el referido artículo 34 no solamente se refiere a las obligaciones del Presidente de la Mesa Directiva, sino que también prevé sus facultades, que como antes se ha mencionado, la delegación al ser un acto de la voluntad constituye una facultad y no una obligación.". -

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

*"**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. NO ES NECESARIO QUE PREVIO A LA PROMOCIÓN DE DICHO MECANISMO, EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN TENGA QUE HACERLO DEL CONOCIMIENTO DEL PLENO DEL CITADO PODER LEGISLATIVO Y QUE DEBA DE TENER SU AUTORIZACIÓN EXPRESA PARA INSTARLO.** No es necesario que previo al ejercicio de un mecanismo de control*

constitucional local, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Yucatán tenga que hacerlo del conocimiento del Pleno del citado Poder Legislativo y que deba de tener su autorización expresa para promoverlo, por cuanto de la lectura de los artículos fracción 5, XX; 33, párrafo primero y 34, fracción II, de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado, no se advierte que ello sea requisito previo para que pueda representar al Poder Legislativo en juicio, resultando lógico que al preverse entre sus facultades dicha representación y al ser elegido por el Pleno del Congreso como presidente de su mesa directiva, en términos del artículo 27 de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado, tiene su consentimiento para acudir en su nombre a cualquier juicio, sin que exista tal limitante.” - - - - - - - - - - - - - -

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

CUARTO.- Pronunciamiento previo: Causales de Improcedencia. -

De la figura jurídica de la procedencia, derivan las **causas de improcedencia**, las cuales tienen el carácter de presupuestos procesales que deben atenderse previamente a la decisión de fondo, pues el análisis correspondiente sólo puede llevarse a cabo si el procedimiento ha sido tramitado dentro del marco jurídico aplicable, del que surgen las condiciones mínimas o reglas especiales para considerar válido el procedimiento relativo y de esa manera emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada. -- - - - - - - - - - -

Ello d**e ninguna manera transgrede el principio de tutela judicial efectiva** previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como **tampoco conculca el derecho fundamental a un recurso judicial efectivo** a que se refieren los arábigos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), 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 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. -

En efecto, la función jurisdiccional de los tribunales constitucionales –como la de cualquier otro- tiene por objeto la solución de controversias y tal es su carácter esencial. Por consiguiente, su misma naturaleza limita el ejercicio de sus atribuciones de control al condicionarlo a la existencia de un conflicto de intereses constitucionalmente relevante, y a que una de las partes interesadas en él inste al órgano judicial a resolverlo[4]. - - -

[4] Sánchez Gil, Rubén Antonio, *"Los principios de la interpretación constitucional y su aplicación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación"*. Tesis para la obtención del grado de Doctor en Derecho. Tutor: Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poissot. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho, División de estudios de posgrado. México, 2008, p. 235. http://132.248.9.195/ptd2008/junio/0628748/Index.html.

En ese sentido, se precisa que el presente medio de control constitucional, es de índole jurisdiccional; por ende, apolítico[5]. En tanto a ello, debe ser sujeto al escrutinio estricto de las normas procesales que dotan de competencia al Tribunal y de procedencia al enjuiciamiento. -

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. - - - - - - - --

Solidifica a lo ahora argumentado las siguientes tesis: - - - - - -

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***

[5] *(…) Por su propia naturaleza jurisdiccional, no corresponde a los tribunales constitucionales revisar la corrección de las decisiones de los órganos sometidos a su jurisdicción, según criterios materiales de oportunidad, conveniencia o sabiduría –típicamente políticos- a manera de un superior jerárquico, especialmente si fueron tomadas dentro de sus márgenes constitucionales de competencia que les otorga la Constitución para elegir fines a realizar, medios para lograrlos y ponderación entre diversos bienes jurídicos; su labor consiste exclusivamente en decidir sobre la validez de un acto según esté prohibido o permitido por la ley fundamental, determinando si transgredieron los límites(…) de actuación que les impone la Constitución (…).* Ibidem, pp. 236-237.

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." -

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 continente y contenido señalan 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 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." - - - - -

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 consiguiente: - - - - - - -

"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 CONVENCIÓN 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." - - - - - - - - - - - - -

Atento a lo anterior, el Congreso del Estado al rendir su informe y la Fiscal General del Estado al formular su pedimento, solicitaron el sobreseimiento en el presente asunto, con diversos argumentos tendentes a controvertir la naturaleza de la omisión legislativa materia de la pretensión. Al resultar las causas de improcedencia, y su correlación con el sobreseimiento, invocadas por ambos entes públicos, **figuras jurídicas de estudio preferente y oficioso previo al fondo del asunto como el que se resuelve**, este Tribunal Constitucional se aboca a resolver si las mismas son fundadas o no.[6] -

Para estimar actualizada una o más causales de improcedencia en el presente asunto, así como de un eventual sobreseimiento en el mismo, con base en la ley en la materia, se requiere antes precisar la naturaleza y objeto de la figura de la vía intentada: la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa. - - - -

Naturaleza de la Acción por Omisión Legislativa o Normativa.

Desde una perspectiva instrumental, es un ***procedimiento de coercibilidad***[7] construido sobre la base de la falta de efectividad de

---

[6] Sobre esta figura procesal, aplicada al medio de control jurisdiccional por excelencia, el juicio de amparo, Ignacio Burgoa Orihuela sostuvo que*"…la improcedencia general de la acción de amparo se traduce en la imposibilidad jurídica de que el órgano jurisdiccional de control estudie y decida dicha cuestión, absteniéndose obligatoriamente de resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado. Ante esa imposibilidad, la acción de amparo no logra su objeto y, por ende, la pretensión del quejoso no se realiza, no porque esta sea infundada, sino porque no debe analizarse la consabida cuestión fundamental…".* Por su parte, Humberto Enrique Torres Ruiz afirma que "*la improcedencia, desde el punto de vista técnico-procesal, es un impedimento para que la acción instada alcance su objetivo."* Por ello, dice el académico que de existir una causa de improcedencia, el proceso debe darse por concluido sin resolver la controversia de fondo.

[7] **Es un procedimiento, no un juicio,** cuenta habida que la única consecuencia de la acción por omisión legislativa o normativa –de ser procedente y fundada- será de naturaleza instrumental o adjetiva, al ordenar, constreñir y coaccionar al Poder Legislativo o al Ejecutivo a que realice lo que omitió: la expedición de una norma, sin la

las normas constitucionales durante un tiempo excesivamente largo, por *“mor de la pasividad”* del poder legislativo ordinario, principal responsable del desenvolvimiento de la Constitución[8].- - - - - - - - - - -

Suele definirse como una Institución que implica: *(…) la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación (...)*[9]*. -*

También se le ha conceptualizado como *(…) la violación constitucional que se presenta por la falta de emisión, total o parcial, de normas secundarias de desarrollo constitucional, que son necesarias para que las normas constitucionales sean eficaces; o bien de aquellas que se requieren para la adecuación de la legislación secundaria a nuevos contenidos constitucionales, cuya expedición es ordenada por la propia norma fundamental y cuya omisión igualmente impide su eficacia plena (…)*[10]*.- - - - - - - - - - - - -*

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

---

posibilidad sustantiva de declarar derechos o indicar el contenido en que esa norma habrá de ser decretada. Es decir, carece de un fondo sustancial. En un sentido concordante a este razonamiento se sitúa el pensamiento de Laura Rangel Hernández, quien en las pp. 120 y 121 de su libro “*Inconstitucionalidad por Omisión legislativa. Teoría general y su control jurisdiccional en México*,” Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, No. 33, México, Porrúa – Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2009, expresa que ”*Si bien es cierto que existe una acción procesal específica que se ha denominado acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, esto no convierte a la omisión legislativa (como vicio de inconstitucionalidad) en un proceso, sino que se trata de normas procesales encaminadas a su corrección. Esto es, la omisión legislativa es siempre un aspecto sustantivo, el cual podrá ser declarado inconstitucional dentro de un proceso de control constitucional, cualquiera que sea su denominación o características, según el sistema jurídico de que se trate…”* De acuerdo al Derecho Comparado, según lo explica Ignacio Villaverde, tal procedimiento o proceso en Brasil y Portugal se gesta como un “recurso directo de inconstitucionalidad contra la ley”; en Estados Unidos de América, señala el autor, las *Legislative Injunctions “apenas son algo más que recomendaciones o apelaciones al legislador”,* cualidad que compartiría (el de ser una *apelación al legislador*) el Tribunal Constitucional Federal de Alemania, y en cierta manera, lo resuelto en las sentencias 96/1996 y 235/1999 del Tribunal Constitucional Español. Opinión consultable en su obra intitulada *“La inconstitucionalidad por omisión, un nuevo reto para la justicia constitucional,”* p.p. 87-99, en la fuente electrónica http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/544/4.pdf.

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

[9]Ibidem, p. 81.

[10]Rangel Hernández, Laura. Op. Cit. P. 38.

Con base en lo anterior, la Constitución Política del Estado de Yucatán, es una norma general[11]; en ese sentido, a fin de dotar de tal efectividad a sus preceptos, el Poder Constituyente implementó como medio de coercibilidad, la denominada Acción por Omisión Legislativa o Normativa, pues a través suyo, podrá conseguirse –en determinados casos-, la activación de la labor de producción del derecho legal. -

Ahora bien, no todos los preceptos que integran el texto básico poseen el mismo carácter; para encontrarnos en los supuestos de procedencia de la acción por omisión, deberá existir una falta de desarrollo de los preceptos constitucionales que requieren tal proceder de manera concreta. De esta manera, pueden establecerse diversas tipologías de disposiciones constitucionales, en función de diferentes criterios a fin de determinar qué especie de mandatos presentan una suerte de *encargos al legislador*[12], esto es, como exigencias constitucionales de desarrollo ulterior: o sea, normas de eficacia limitada que requieren una actividad para completar esa eficacia a la que está destinada toda norma. Tiene que ser **evidente** el carácter imperativo de dicha exigencia de desarrollo posterior. -

Estos encargos al legislador son preceptos calificados por parte de la doctrina como un género de "normas incompletas[13]", que requieren para su eficacia la *interpositio legislatoris*[14]. Virtud a ello se concretará su sentido, se le dará complitud y se realizarán las

[11] Así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en referencia a las Constituciones locales, en la jurisprudencia P./J.16/2001, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Marzo de 2001, p. 447, Registro 190236, rubro: ***"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".***

[12] Fernández Rodríguez, José Julio. Op. cit, p. 87.

[13] Una especie de esas normas incompletas, las podemos ubicar en el ámbito del Derecho Penal, en las llamadas "normas penales en blanco"; es decir, aquellos supuestos hipotéticos en los que la conducta delictiva se precisa en términos abstractos y requiere de un complemento para integrarse plenamente. Al respecto, puede citarse la Jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1ª./J.10/2008, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, p.411, Registro 170250. Rubro: ***"NORMAS PENALES EN BLANCO. SON INCONSTITUCIONALES CUANDO REMITEN A OTRAS QUE NO TIENEN EL CARÁCTER DE LEYES EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL".***

[14] Fernández Rodríguez, José Julio. Loc. Cit.

previsiones de los constituyentes. No en vano la Constitución es una norma, pero con unas funciones y finalidades que la caracterizan y especifican; por tal motivo, no agota la regulación de las materias que aborda sino que abre un puente a los poderes constituidos para el cumplimiento del programa constitucional y su ajuste a la concreta situación del tiempo histórico que esté transcurriendo. - - - - - - - - - -

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

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

El punto decisivo para la distinción entre principios y reglas, es que los principios son normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas. Los principios son por consiguiente, ***mandatos de optimización*** que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diversos grados y porque la medida ordenada de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas[15]. - - - - - - - - - - - - -- - - - - - - - - - - - - - - - - - -

En cambio, **las reglas** son normas que exigen un cumplimiento pleno y, en esa medida, pueden ser sólo cumplidas o no cumplidas. Si una regla es válida, entonces, **es obligatorio** hacer precisamente lo que ordena, ni más ni menos. Las reglas contienen por ello, *determinaciones*[16]. Un ejemplo de ello, es la prohibición absoluta de tortura. Lo decisivo será que si una regla tiene validez y

---

[15]Alexy, Robert. *"Derecho y Razón Práctica."* Fontamara, México, 2002, p. 13.

[16]Ibidem, p. 14.

es aplicable, es un **mandato definitivo** y debe hacerse exactamente lo que ella dice[17]. -

Traspolando lo anterior al **mandato expreso, conceptualizado como uno de los requisitos esenciales para que resulte procedente la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa**, se aprecia la similitud de aquél con la figura de las reglas, siendo entonces disconforme con los principios y/o mandatos de optimización. -

En contraste a dicha sinergia [**entre el mandato expreso para legislar o normar y la regla como presupuesto coercitivo a manera de esencia de aquél**], se hallarían las denominadas **Normas Constitucionales de Principio**, las cuales, de acuerdo a Gustavo Zagrabelsky, son las que establecen orientaciones generales que han de seguirse en todos los casos que puedan presentarse, aunque no estén predeterminados por el mismo principio.[18] -

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

[17] Lugo Valencia, Ninette Ileana. “*Principios de aplicación de la Ley General de Víctimas (Primera parte).”* En: Cámara Gamboa, Sofía Elena, Etal. Memorias del Seminario sobre la Ley General de Víctimas. Poder Judicial del Estado de Yucatán, México, 2014., p- 47.

[18] Citado por Báez Silva, Carlos, *“La Omisión Legislativa y su Inconstitucionalidad en México”,* P. 14. Consultable en http://juridicas.unam.mx.

complementaria u ordinaria[19]; mientras que las segundas contienen *"esquemas genéricos, simples programas a ser desarrollados posteriormente por la actividad de los legisladores ordinarios".*[20] - - -

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

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

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

*"**Artículo 70.-*** En materia de control constitucional local, corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia erigido en Tribunal Constitucional, conocer: -

> ***III. De las acciones contra la omisión legislativa o normativa, imputables al Congreso, al Gobernador o a los Ayuntamientos, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados por esta Constitución, así como de las leyes, siempre que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la misma."*** - - -

"(…) Objeto

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***

---

[19] De fuente consultable en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1000/8.pdf. P.p.104
[20] Ibídem P.123.

***el debido cumplimiento de la Constitución Local o impida la eficacia de la misma**."* -

"(…) Contenido del requerimiento - - - - - - - - - - - - - - - - -

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

(…) III.- La norma general cuya expedición se reclama y el precepto constitucional o legal que <u>dispuso</u> su expedición (…) -

(…) V..- Cuando la acción se enderece por falta de expedición de una disposición general que <u>provenga de un mandato expreso de las leyes</u>, se deberá señalar los motivos por los cuales se estima que la falta de expedición de la misma afecta al debido cumplimiento de la Constitución Local o impide su eficacia (…). -

Asimismo, el legislador señaló en la **exposición de motivos de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado, respecto de la** "Omisión Legislativa o Normativa", lo siguiente: - - - - - - - - - - - - - -

*"**SEXTA.-** En cuanto a la Omisión Legislativa, en general, se entiende la inactividad del legislador en el desarrollo de sus funciones relativas a la expedición de leyes.* - - - - - - - - - - - - - - - - - - -

El tratadista Fernández Rodríguez conceptualiza la inconstitucionalidad por omisión como la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación. - - - - - - -

Si bien, en principio la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que la acción de inconstitucionalidad era improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley; tal criterio no aplica ya que al fijar los efectos de sus sentencias con fundamento en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, ha conminado a los órganos legislativos

omisos para que emitan las normas necesarias a fin de cumplir con el mandato constitucional que se hubiese quebrantado. - - - - - - - - -

En ese sentido, se establece la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa como un procedimiento que se podrá seguir, cuando por falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados los poderes del Estado o los municipios en términos de la Constitución Política del Estado y de las leyes, no lo hagan y afecte el eficaz cumplimiento de la Constitución Local, ya que todo legislador racional no puede permitir que existan vacíos legales que pongan en riesgo la preservación del Estado Constitucional de Derecho, aún y cuando sea el mismo legislador, quien por una omisión lo transgreda." **(el resaltado es propio)** -

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

Hasta lo aquí anotado conviene recalcar que, en principio, **la procedencia de la Acción por Omisión Legislativa o Normativa en el Estado de Yucatán, se constriñe**: - - - - - - - - - - - - - - - - - - -

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

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

Entonces, ambos elementos son determinantes en un primer nivel y que distinguen al indicado medio de control constitucional de otros de similar índole, pertenecientes a sistemas jurídicos diversos[21]. -- - - - - - - - - - - - - - - - - - -

[21] En efecto, la doctrina alude a que en otros sistemas es posible que el mandato sea **"implícito":** *(…)* ***Cuando es la falta de contenido concreto de la norma lo que exige o reclama la tarea del legislador o de reglamentación posterior*** *(…).* Véase: Bonilla

Por ende, acorde con el marco normativo aplicable al caso concreto, **LA OMISIÓN LEGISLATIVA O NORMATIVA SE DEBE VINCULAR CON UNA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL DE ACCIÓN, NO BASTANDO UN SIMPLE DEBER GENERAL DE LEGISLAR PARA FUNDAMENTAR UNA OMISIÓN INCONSTITUCIONAL; A SABER: LAS OMISIONES LEGISLATIVAS DERIVARÍAN DEL INCUMPLIMIENTO DE MANDATOS CONSTITUCIONALES-LEGISLATIVOS, ES DECIR, DE IMPERATIVOS CONCRETOS Y EXPRESOS QUE VINCULEN AL LEGISLADOR A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS LEGISLATIVAS DE CONCRECIÓN CONSTITUCIONAL**[22]. - - - - - -

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

El ejemplo más frecuente del actual raciocinio se presenta cuando, a pesar de que en los artículos transitorios de un decreto de reforma, el Constituyente Permanente (o Poder Revisor de la

---

Hernández, Pablo Andrés. "*La inconstitucionalidad por omisión: un proceso que clama por su institucionalización".* Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. 15º año, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2009, p.51. Asimismo, se encuentra el siguiente estudio comparativo de dicho medio de control: Rangel Hernández, Laura M. "*El control de las omisiones legislativas en México. Una invitación a la reflexión".* En: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (Coordinadores), "*La ciencia del Derecho procesal constitucional. Estudios homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho. Volumen VII (Procesos constitucionales orgánicos)."* Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Marcial Pons, México, 2008, pp. 625-668. Finalmente, debe destacarse que la Acción por Omisión Legislativa estatal, no tiene los alcances del recurso de Queja Constitucional en Alemania (*Verfassungsbeschwerde);* al respecto, véase: Fernández Segado, Francisco. "*El control de las omisiones legislativas por el "Bundesverfassungsgericht".* En: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Molina Suárez, César de Jesús (Coordinadores), El juez constitucional del siglo XXI. Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009, pp. 71-119.

[22]Véase: Ávalos Díaz, Sofía Verónica. *"La inconstitucionalidad por omisión legislativa. Su tutela en el derecho mexicano",* p. 5. Disponible en línea: https://www.scjn.gob.mx/transparencia/lists/becarios/attachments/1/becarios_001.pdf. Fecha de recuperación 25 de febrero de 2015.

Constitución) le manda o instruye al legislador secundario u ordinario que, en un determinado periodo o término, modifique o cree la legislación secundaria que tome o haga plenamente eficaces las nuevas normas constitucionales, aquél no cumple con tal prescripción[23]. - - - - - - - - - - - - - - - - -- - - - - - - - - - - - - - - - - - - -

Otra variante se presentaría cuando, a pesar de no existir un artículo transitorio que imponga un periodo específico para agotar la acción legisferante, encontrándose obligado a actuar en consecuencia, no genere la normatividad atinente. Como sucedió, por ejemplo, al final del siglo XX cuando el legislador ordinario "olvidó" crear la ley que permitiera la impugnación de las resoluciones de los agentes del Ministerio Público en torno al no ejercicio o desistimiento de la acción penal[24]. - - - - - - - - - - - - - - - -

De esta manera, la ruta crítica a seguir para resolver el asunto de mérito, sería a partir de la siguiente pregunta: **¿Existe una obligación expresa, contenida en la Constitución Yucateca, o en la legislación ordinaria de esta entidad federativa, dirigida al H. Congreso del Estado para que éste cree una norma que contemple que el matrimonio y el concubinato puedan verificarse entre personas del mismo sexo?** - - - - - - - - - - - - - - -

Atendiendo a la respuesta que se le dé a ese cuestionamiento, se fijará el derrotero del presente asunto. - - - - - - -

- **Si la respuesta es negativa**, deberá sobreseerse, por sobrevenir una causal de improcedencia, cuyo análisis es de orden público y puede realizarse en cualquier estado del procedimiento. - - - - - - - - - - - - - - - - -
- **Si la respuesta es positiva**, deberá entrarse al fondo de la controversia. Una vez ahí, constatar si la obligación de legislar se colmó. En caso de no haber omisión, debe desestimarse el asunto; y de existir la omisión, establecer la orden de legislar. - - - - - - - - - - - - - -

---

[23] Véase: Báez Silva, Carlos; Cienfuegos Salgado, David. *"La inconstitucionalidad por omisión legislativa en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de México."* En: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (Coordinadores), *"La ciencia del Derecho procesal constitucional. Estudios homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho. Volumen VII (Procesos constitucionales orgánicos)."* Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Marcial Pons, México, 2008, pp. 605-606.

[24] Ibidem, p. 606.

La respuesta al cuestionamiento de referencia es un categórico **NO, lo cual conduce a este Tribunal a sobreseer en el presente asunto,** pues debe estarse a la literalidad del artículo 29 fracción VIII y último párrafo del mismo, en relación con los diversos 99 a *contrario sensu* y 104 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, lo cuales disponen: - --

"CAPÍTULO V

Improcedencia y sobreseimiento

Improcedencia

Artículo 29.- *Los Mecanismos son improcedentes:*

I*…*

…

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." - - - - - - - - - - - - - -

Objeto

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."* -- - - - - - - - -- -

"Causas de improcedencia y sobreseimiento - - - - - - - - - -

Artículo 104.-<u>*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*</u>. --

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." -

Finalmente, la consecuencia jurídica generada merced a la actualización de una causa de improcedencia se desprende de la lectura del artículo 30, fracción II de la legislación en comento, que dispone: - - -- - - - - - - - - - - - - - - - - -- - - - - - - - - - - - - - - - - - -- - - -

*"**Sobreseimiento.***

***Artículo 30.-** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:*

I…

***II.-** Cuando durante la sustanciación del mecanismo apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;…"*- -

En este sentido, se razona **QUE EN EL PRESENTE CASO SE ACTUALIZA DE FORMA INDUBITABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE SURGE DE LA INTERPRETACIÓN CONJUNTA DE LOS NUMERALES PREVIAMENTE TRANSCRITOS**, **PUES EN EL CASO SOMETIDO A LA POTESTAD DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL NO SE CUMPLE A CABALIDAD CON EL OBJETO QUE EL ARTÍCULO 99 DISPONE PARA LA PROMOCIÓN DE UNA ACCIÓN POR OMISIÓN LEGISLATIVA O NORMATIVA.** - - - - - - - - - - - - - - - - - -

En efecto, los promoventes alegan en su escrito de requerimiento, la violación de los artículos 1, 2, 89 y 94 párrafo cuarto de la Constitución Política del Estado de Yucatán, correlacionados, en el ámbito que se dice violado, con los diversos 1°, 4°, 8°, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1.1, 2, 17 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se tiene que pretenden hacer viable su acción

con fundamento en **Normas Constitucionales[25] de Principio, incluidas las del tipo Organizativo –Institutivo y Programático, y no así en una regla y/o mandato expreso como presupuesto para darle coercibilidad a lo pretendido: obligar al legislador yucateco a reformar y/o modificar la Constitución Política y el Código de Familia, ambos ordenamientos del Estado de Yucatán**. - - - - - - - - - - - - - - -- -

Al respecto, la Constitución Política del Estado de Yucatán, en su artículo 2º establece, como **Norma Constitucional de Principio**, **el Mandato Prohibitivo de Discriminación** dirigido tanto al poder público como a todos los individuos; entre sus variables se encuentra la proscripción discriminatoria por razones de preferencias, como las de índole sexual (léase orientación sexual[26]).- -- - - - - - - - - - -

Empero, ello genera la existencia **de un principio[27], no de una regla**, atento en lo ya explicitado en líneas precedentes. Por ello, se recuerda, **los principios no proporcionan razones concluyentes o definitivas para una solución, como las reglas**, sino sólo razones *prima facie*; asimismo tienen una dimensión de peso o importancia que las reglas no tienen; los **principios son mandatos de optimización**, es decir, ordenan que algo se realice en la mayor medida posible; y guardan una profunda afinidad con los valores, y también con objetivos políticos y morales[28].- - - - - - -

---

[25] En las que por similitud se incluirían a las Normas Convencionales y a las derivadas de la Constitución local.

[26] *(…) La orientación sexual ha sido definida como la capacidad de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género, así como a la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas (…).* Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2014, p. 15.

[27] La Suprema Corte de Justicia de la Nación le asigna el carácter de ***"principio***", como se denota, de entre otros criterios, el siguiente: Época: Décima Época Registro: 2003311 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1 Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. CII/2013 (10a.) Página: 964 ***"MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISRIMINACIÓN."***

[28] Véase: Laporta, Francisco. Legal Principles. En: Action,NormsandValues.DiscussionswithGeorgHenrikvonWright.Ed.ByGeorgMeggle.1999.

Es decir, los principios son contentivos de un deber abstracto. -

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

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

En ese contexto, si como ya se ha indicado, la **Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa** es un mecanismo que procede por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados por la Constitución yucateca el Congreso del Estado, el gobernador y los ayuntamientos. El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el estado (es el único medio de control en donde se legitima a ciudadanos para instarlo). Se podrá promover[29] dentro de los treinta días siguientes a que haya vencido el plazo otorgado para expedir alguna disposición de carácter general. En caso de que no se establezca por la Constitución local, o por las leyes, plazo alguno para la expedición de una disposición general, la acción podrá ser promovida en cualquier tiempo. La resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y decrete la existencia de omisión legislativa o

[29] Tal vez debería decirse “interponer”, puesto que, como acontece con su similar (o ente parcialmente similar) la acción de inconstitucionalidad, sería más un recurso de control abstracto de constitucionalidad (o de inconstitucionalidad) que un juicio de tinte constitucional propiamente dicho, como sí resultaría ser la controversia constitucional, por ejemplo. Sobra decir que aquí resulta aplicable lo aludido en la nota al pie 5.

normativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en el órgano de difusión oficial del estado[30]. -

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2010. - - - - - - - - -

"A). En cuanto a la omisión legislativa o normativa, *el artículo 70, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Yucatán, establece:* -

…- -

> ***"III. De las acciones contra la omisión legislativa o normativa, imputables al Congreso, al Gobernador o a los Ayuntamientos, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados por esta Constitución, así como de las leyes, siempre que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la misma.*** - - - -
>
> ***El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado, conforme a lo que disponga la ley.*** -
>
> ***La resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y decrete la existencia de***

---

[30] Véase: Rivero Evia, Jorge *"Derecho procesal constitucional (Yucatán)"*. En: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. Etal (Coordinador). Diccionario de Derecho procesal constitucional y convencional. Tomo I, Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, pp. 522-524.

omisión legislativa o normativa, surtirá efectos a partir de su publicación en el órgano de difusión del Estado. -

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

"El tercer medio de control constitucional -la acción por omisión legislativa o normativa- conforme al artículo 70, fracción III, de la Constitución local, antes transcrito, tiene las características formales siguientes: -

- ***Órgano de control constitucional local:*** - - - - - - - - - - - -

  Pleno del Tribunal Superior de Justicia erigido en Tribunal Constitucional. -

- ***Objeto de control****:* - - - - - - - - - - - - -- - - - - - - - - - - - - - -

  La <u>omisión legislativa o normativa,</u> imputable al Congreso, al Gobernador, o a los Ayuntamientos, por la falta de expedición de las normas jurídicas a que estén obligados por la propia Constitución y las leyes locales, siempre que tal omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficiencia de la misma. - - - - ***Legitimación activa:*** - - - - - -

  a) Autoridades estatales. -

  b) Autoridades municipales. -

  c) Personas residentes en el Estado. - - - - - - - - - - - - - - - - -

- ***Efectos de la sentencia –cuando se decrete la existencia de la omisión-:*** -

  Surtirá sus efectos a partir de la publicación en el órgano de difusión estatal. -

- ***Plazo para subsanar la omisión legislativa o normativa:***

  a) Dos períodos ordinarios de sesiones respecto de omisiones del Congreso del Estado, para que emita la ley, decreto o acuerdo. -

  b) Seis meses respecto de omisiones del Poder Ejecutivo o de los ayuntamientos. -

Un análisis conceptual de lo antes expuesto permite determinar los siguientes referentes de la acción por omisión legislativa o normativa, para estudiar su constitucionalidad: - - - - - - -

a) ***Tipo de omisiones respecto de las cuales es procedente**. Procede únicamente respecto de omisiones legislativas o normativas, que sean calificables de "**obligatorias"**. En esa medida, se refiere a las facultades materialmente legislativas de ejercicio obligatorio. -*

b) ***Requisito de imputabilidad**. Se requiere que la omisión sea imputable al Congreso, al Gobernador o a los Ayuntamientos, es decir, que pueda atribuirse la falta de ejercicio de las facultades obligatorias única y precisamente al órgano facultado para expedir la norma o ley. -*

c) ***Requisito de afectación a la Constitución o ley que funda la obligatoriedad de la legislación o normatividad**. Para que la acción por omisión legislativa o normativa proceda, se exige que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la Constitución del Estado o de la ley en donde se estableció la necesidad de expedirla. - - - -*

d) ***Consecuencia jurídica de la vía. Cuando todo lo anterior concurra y la acción sea procedente, su resultado concreto será decretar (sic) judicialmente la existencia de la omisión."** - - - - -*

"Esto significa que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, como Tribunal Constitucional Estatal, únicamente resolverá una eventual disputa sobre la existencia o inexistencia de omisiones legislativas o normativas, para que, en su caso, su resolución judicial haga jurídicamente aplicables y exigibles los plazos constitucionales –previamente fijados- para que cada órgano público, en uso pleno de sus facultades y autonomías, ejerza las atribuciones que les corresponden para subsanar dichas omisiones.

Así, resulta claro que la Acción por Omisión Legislativa o Normativa no es un medio que permita al Poder Judicial controlar el ejercicio de la facultad soberana del Poder Legislativo, ni de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, o de la potestad normativa Municipal, sino que más bien le otorga la potestad de determinar si existe una obligación de legislar o emitir normatividad y en su caso, declarar si existe incumplimiento o no de tal obligación. -

De lo anteriormente expuesto se desprende que esta vía no compromete ni afecta el proceso legislativo estatal ordinario, ni la facultad de iniciativa o de discusión, aprobación o promulgación de las leyes, ***puesto que la resolución del Tribunal Constitucional del Estado de Yucatán no tendrá ningún alcance respecto del contenido de la normatividad faltante, sino únicamente sobre su ausencia y sobre la obligatoriedad de su expedición****.” - - - - - -*

“Ello, en virtud de que la acción de que se trata procede sólo respecto de omisiones atribuibles al Congreso, al Gobernador o a los Ayuntamientos, por falta de expedición de normas jurídicas a que estén ***obligados*** *por la Constitución o las leyes locales y siempre que se afecte el debido cumplimiento o la eficacia de éstas,* ***de donde se sigue que dicha acción no vincula a los órganos obligados respecto del sentido de las normas jurídicas que deban emitir o en relación con el procedimiento que deba seguirse en términos de ley, dado que el Tribunal Constitucional local se concretará a decretar la existencia de la omisión*** *y con ello se hará aplicable el plazo constitucional que el propio legislador local estableció para que aquélla sea subsanada.” -*

“***¿Cuáles son las leyes o normas que pueden considerarse de expedición obligatoria?*** *Sobre este particular, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la siguiente tesis de jurisprudencia: -- -*

> ***“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de***

omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.” *(Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de 2006, Tesis: P./J. 11/2006, página: 1527)”. - - - - - - - - - - - - - - - - - - -- - - - -*

De conformidad con la tesis que antecede, las omisiones absolutas o relativas en competencias de ejercicio obligatorio, son aquellas respecto de las cuales el órgano legislativo tiene la

obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho, o bien, lo hace de manera incompleta o deficiente. - - - - - - - -

*"Por tanto, la omisión legislativa o normativa atribuible al Congreso, al Gobernador o a los Ayuntamientos del Estado de Yucatán**, respecto de facultades o competencias de ejercicio obligatorio, entendidas como aquellas respecto de las cuales la Constitución y las leyes locales los obligan o establecen un mandato de expedirlas**[31], en modo alguno permite que el Poder Judicial al que pertenece el Tribunal Constitucional del Estado invada la esfera de competencias que dichos órganos tienen para emitir normas jurídicas generales, dado que conservan sus facultades exclusivas, de carácter soberano o autónomo, para configurar con absoluta libertad las normas que deban emitir. - - - - -*

Por otra parte, la reforma al artículo impugnado no configura un nuevo poder, o un poder diferente o "poder superior" –como señala el accionante- diverso a los tres poderes existentes en el Estado de Yucatán, ya que no existe disposición alguna en la Constitución local, que haga referencia a otro poder estatal, sino al contrario, su artículo 16 establece con toda claridad el principio de división de poderes reiterando como tales al ejecutivo, legislativo y judicial[32]." --

*"En términos generales, las omisiones a que se refiere esta vía de control serán el resultado del incumplimiento por parte del legislador, del ejecutivo o de los ayuntamientos locales, **de mandatos constitucionales o legales que en forma concreta los obligan a legislar o a emitir normas que resulten necesarias para que la norma superior tenga eficacia plena**." - - - - - - - - - - -*

"En el caso, queda claro que la acción por omisión legislativa o normativa no genera la posibilidad de que el Poder Judicial del Estado afecte el ejercicio de la facultad soberana del Poder Legislativo o la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, y tampoco la potestad normativa Municipal. No se transgreden los

[31] **El énfasis es nuestro.**

[32] "*Artículo 16.- El Poder Público del Estado de Yucatán se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*
No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un Congreso formado por menos diputados que los señalados en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (…)".

*principios constitucionales de no dependencia y no subordinación, puesto que el Tribunal constitucional local sólo determinara si existe omisión de legislar o emitir la normatividad correspondiente, respecto de facultades de ejercicio obligatorio, ante la afectación al debido cumplimiento o eficacia de la norma superior, con la consecuente obligación de subsanar la omisión, en su caso, dentro del plazo constitucional que al efecto fijó el propio Poder Legislativo, lo cual no impide que los órganos obligados tomen la decisión de manera autónoma **(principio de no dependencia)***. - - - - - - - - - - - -

*Asimismo, no existe subordinación de un poder sobre otro, ya que no se impide a los órganos obligados constitucional o legalmente, a que emitan con plena autonomía la ley o normativa correspondiente, con libertad para decidir el contenido y alcance de la mismas, sin que en modo alguno queden sometidos a la voluntad del órgano jurisdiccional, sino en todo caso, al mandato constitucional que los obliga a subsanar la omisión en un plazo determinado, con motivo de un juicio previo (**principio de no subordinación**). -*

*En el mismo sentido, no puede haber intromisión del Poder Judicial estatal en las facultades legislativa o normativa de los órganos que, en su caso, resulten obligados, en virtud de que el Tribunal Constitucional local al resolver el asunto sometido a su jurisdicción, conforme a las bases constitucionales y legales que el propio órgano legislativo expide, no incide o interfiere en la cuestión propia de aquellos, como resulta ser la potestad de emitir normas jurídicas generales con absoluta independencia y autonomía **(principio de no intromisión)***. - - - - - - - - -- - - - - - - - - - - - - - - - - -

(…)”- -

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2011. - - - - - - - -

“93 Como se advierte de los preceptos legales en análisis, el medio de control constitucional de que se trata únicamente procede tratándose de la falta de expedición de normas generales a que estén obligados el Congreso, el Gobernador o los Ayuntamientos del Estado de Yucatán, por mandato de la propia Constitución estatal, o bien, por mandato de las leyes,

pero en este último caso siempre y cuando la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la Constitución de la entidad. Lo anterior, con el objeto de restaurar la regularidad constitucional local violentada con dichas omisiones."-- - - - - - - -

"96 Pues bien, este Tribunal Pleno considera que los preceptos legales controvertidos de ninguna manera colocan al Tribunal Superior de Justicia de Yucatán, erigido en Tribunal Constitucional, por encima de los poderes Legislativo y Ejecutivo locales o los municipios ni crean un Poder superior a éstos, ni tampoco otorgan a dicho Tribunal facultades que constituyan una invasión en la esfera competencial de aquéllos, pues no es el Tribunal Constitucional local el que establece la obligación del Congreso, el Gobernador o los Ayuntamientos de Yucatán de expedir normas jurídicas de carácter general, sino que se trata de normas que se encuentran obligados a expedir por mandato de la propia Constitución estatal, o bien, de las leyes de la entidad –en este último caso siempre y cuando la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la Constitución local–, limitándose la función del Tribunal Constitucional de la entidad a analizar si se incumplió con tal mandato y a dictar la sentencia en la cual, en su caso, se declare la existencia de la omisión y se otorgue al responsable un plazo para que la subsane; plazo que, además, no queda al arbitrio de dicho Tribunal, sino que se encuentra fijado por el artículo 70, fracción III, de la propia Constitución estatal, cuya validez ha sido reconocida por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 8/2010." -

*"**97 ADEMÁS, LOS PRECEPTOS LEGALES NO FACULTAN AL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE YUCATÁN PARA DETERMINAR EL CONTENIDO DE LAS NORMAS CUYA EXPEDICIÓN SE OMITIÓ POR PARTE DEL GOBERNADOR, EL CONGRESO O LOS AYUNTAMIENTOS DE LA ENTIDAD, SINO SIMPLEMENTE PARA EXIGIRLES EL CUMPLIMIENTO***

<u>DE UN DEBER QUE DERIVA DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO."</u>[33] -

"100 Pues bien, los preceptos legales en análisis respetan las citadas prohibiciones, pues de ninguna manera permiten que el Tribunal Constitucional de Yucatán se inmiscuya o interfiera en cuestiones propias de los Poderes Ejecutivo o Legislativo, como es la facultad de emitir normas jurídicas de carácter general, en virtud de que la obligación de expedir la normativa correspondiente no deriva de lo determinado por dicho Tribunal, sino del mandato contenido en la Constitución de la entidad, o bien, en las leyes estatales, limitándose el Tribunal Superior de Justicia de Yucatán a analizar si se cumplió con dicho mandato y, en su defecto, a dictar una sentencia en la que se declare tal situación y se otorgue al responsable un plazo para subsanarla, sin que dicho plazo se deje al arbitrio del Tribunal, sino que se encuentra previamente fijado tanto en la Constitución de la entidad como en la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán." -

"101 Las normas en cuestión tampoco impiden, de forma antijurídica, que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Yucatán ejerciten sus atribuciones de manera autónoma, ni mucho menos que se sometan a la voluntad de dicho Tribunal, pues no facultan a éste para determinar el contenido de las normas cuya expedición fue omitida, sino únicamente para constreñir al responsable para que subsane la omisión en que incurrió, a efecto de que cumpla con una obligación que deriva de la Constitución estatal, y dentro de los plazos fijados por ésta." -- - - - - - - - -

"102 Ahora bien, los preceptos controvertidos tampoco violan la autonomía ni afectan la facultad reglamentaria de los municipios de Yucatán, pues, como se señaló, la obligación de éstos de

---

[33] El **<u>ÉNFASIS</u>** que se le da a este apartado es por cuanto su trascendencia es vital para resolver sobre la improcedencia, y eventual sobreseimiento en la vía intentada, a la par que justifica el concepto de **"parámetro necesario"** al que ya se ha hecho alusión en este fallo.

expedir normas jurídicas de carácter general no deriva de la voluntad del Tribunal Constitucional local sino del mandato establecido por la Constitución o las leyes de la entidad, sin que el Tribunal Constitucional de ninguna forma pueda establecer el contenido de las normas cuya expedición fue omitida, y si bien se prevé que otorgue un plazo para subsanar dicha omisión, es la propia Constitución local la que lo fija." - - - - - - - - - - - - - - - - -

(…)"- -

De lo transcrito de las dos acciones de inconstitucionalidad resueltas por nuestro Máximo Tribunal, destaca, para el asunto bajo estudio, lo consiguiente: -

1.- Las omisiones respecto de las cuales procede la Acción Contra la Omisión Legislativa o Normativa son las calificadas como **OBLIGATORIAS, ES DECIR, LAS INTRÍNSECAMENTE VINCULADAS CON LAS FACULTADES MATERIALMENTE LEGISLATIVAS DE EJERCICIO OBLIGATORIO.** - - - - - - - - - - - - -

2.- Que dicha calificación en cuanto a la omisión respecto a la obligatoriedad de legislar-normar debe ser **NOTORIA Y CLARAMENTE IMPUTABLE AL CONGRESO, AL GOBERNADOR DEL ESTADO O A LOS AYUNTAMIENTOS**, según su respectiva competencia. -

3.- Además de los anteriores requerimientos, la procedencia de la acción requiere para su viabilidad que **LA OMISIÓN RECLAMADA IMPIDA EL DEBIDO CUMPLIMIENTO O LA EFICACIA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN, YA QUE ESTA CONSTITUYE <u>EL PARÁMETRO NECESARIO</u> PARA HACER POSIBLE EL CONTROL DE LA MISMA.** -

4.- Satisfechos los requisitos anteriores, **SE EVITARÁ QUE EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE YUCATÁN, ERIGIDO COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL ESTADO, DOTE DE CONTENIDO A LA NORMATIVIDAD FALTANTE, O COMO SERÍA EN EL PRESENTE CASO, MODIFIQUE SUSTANCIALMENTE EL CONTENIDO DE LA NORMA CONSTITUCIONAL Y DEMÁS LEYES LOCALES. ASÍ, SE RESPETARÍAN LOS PRINCIPIOS DE NO DEPENDENCIA, DE NO SUBORDINACIÓN Y DE NO**

INTROMISIÓN EN QUE SE DIVIDE, A SU VEZ, EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. - - - - - - -- - - - - - - - - - - - -

De ello se sigue que la finalidad de la Acción Contra la Omisión Legislativa o Normativa es el control o defensa de la Constitución Política del Estado, por lo que es esta última el **PARÁMETRO NECESARIO** que debe tomar el Tribunal Constitucional del Estado de Yucatán para hacer viable el ajuste de los actos legislativos o administrativos en cuanto hace a la omisión en que se hallen sus emisores respecto al ámbito de sus funciones.

Luego, es que la **REGULARIDAD CONSTITUCIONAL** en este sentido consistirá en tener a la Constitución Política del Estado de Yucatán como un **INSTRUMENTO, PARÁMETRO, FUENTE O BASE ÚNICA E INDIVISIBLE** para, en su caso, extraer de ella **EL MANDATO EXPRESO** que permita **CUMPLIR CON EFICACIA TAL NORMA FUNDAMENTAL.** La presente consideración es acorde con lo dicho por Báez Silva: ***"Un tribunal no puede evaluar el no ejercicio de las facultades constitucionales sino solo sus efectos normativos. Sólo en este caso se puede contar con un parámetro objetivo de comparación que permita realizar efectivamente el control de constitucionalidad".***[34] - - - - - - - - - - -

Por todas las consideraciones antes plasmadas, este tribunal razona que la Omisión Legislativa o Normativa que nos atañe **NO PUEDE SER ENTENDIDA, DE NINGUNA FORMA, COMO UNA OMISIÓN EN CUANTO A MODIFICAR O REFORMAR EL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL SE REFIERE, SINO QUE ÚNICAMENTE PODRÍA VERSAR SOBRE LAS LEYES O NORMAS DE JERARQUÍA INFERIOR A AQUÉLLA.** - - - - - - - - - - -

Al respecto, son aplicables las siguientes tesis del Pleno del Alto Tribunal cuyos rubros se plasman: -

"***ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL NO SER LA VÍA PARA IMPUGNAR REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA***

[34] Citado por Báez Silva, Carlos, *"La Omisión Legislativa y su Inconstitucionalidad en México",* P. 21. Consultable en http://juridicas.unam.mx.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO TIENE COMPETENCIA PARA CONOCER DE ELLA.” - - - - - - - - - - - - - - -

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE CONSIDERARSE COMO LEY NI CONFERÍRSELE UN ÁMBITO FEDERAL O LOCAL Y, MENOS AÚN, CLASIFICARSE EN UNA MATERIA EN CONCRETO, PARA LA PROCEDENCIA DE DICHA VÍA.”. - - - - - - - -- - - - - - - - - - - -

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA EJERCER EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS O RESPECTO DEL CONTENIDO DE LAS REFORMAS RELATIVAS.”. - Así mismo, **aun suponiendo** que la Acción Contra la Omisión Legislativa o Normativa resultara procedente para **“controlar internamente”** a la Constitución Política, como aluden los promoventes, **tampoco** se cumple con el requisito del **MANDATO EXPRESO DE LEGISLAR (O NORMAR)**. -

Lo anterior queda **EVIDENTEMENTE DE MANIFIESTO** ante la lectura de la demanda de los accionantes, misma en donde estos hacen alusión, repetidamente, a la interpretación *progresiva y pro personae* de diversos artículos de la Constitución Política local, correlacionados con la General de la República y diversos Instrumentos Supranacionales, para extraer el supuesto mandato expreso al que ya se ha aludido en varios ocasiones. Tal ejercicio argumentativo **SE ALEJA DE LO QUE A LOS PROMOVENTES LES ESTÁ PERMITIDO RECLAMAR POR DICHA VÍA, SEGÚN SOSTUVO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD YA ANTES REFERIDAS**. - - - - - - - - - - - - - - -- -

Por ello, se reitera, **PARA QUE NO SE INVADA LA ESFERA COMPETENCIAL DEL ÓRGANO LEGISFERANTE, EVITANDO CON ESTO LA CONCULCACIÓN DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES**, es preciso que el **CONTENIDO** de la omisión de marras esté **clara y previamente predeterminado, ya sea en la propia Constitución, o bien en una diversa norma jurídica**. Esto es: para que pueda este Tribunal Constitucional

exigirle al legislador, o bien a la autoridad administrativa, que emita la norma o normas correspondientes, **DEBE EXISTIR UN MANDATO, UNA ORDEN EXPRESA, ES DECIR, NO IMPLÍCITA, DERIVADA, O CONSTRUIDA A BASE DE INTERPRETACIONES NO REFLEJADAS EXPLÍCITAMENTE EN EL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN O EN LA NORMA JURÍDICA *AD HOC,* DE HACER LO QUE EN VÍA DE SU OMISIÓN LEGISLATIVA O NORMATIVA SE LE RECLAMA.** -

Refuerza a este criterio la siguiente jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación número P./J.10/2006 (9a.), Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, página 1528, del mes de febrero de 2006, con número de registro 175869, de título y texto siguientes: ***"ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.*** *En atención al citado principio los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio. Las primeras son aquellas en las que dichos órganos pueden decidir si las ejercen o no y el momento en que lo harán; de manera que esta competencia en sentido estricto no implica una obligación, sino la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales, es decir, los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir libremente si crean determinada norma jurídica y el momento en que lo harán. Por su parte, las segundas son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de hacer por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones; de ahí que si no se realizan, el incumplimiento trae aparejada una sanción; en este tipo de competencias el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o*

implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales, o en el de sus disposiciones transitorias". -

Explicado que fue lo anterior es que se sostiene que, avalar la procedencia de la presente acción, amén de quebrantar el debido respeto entre las facultades y atribuciones del Poder Judicial y los demás Poderes del Estado de Yucatán, **VIOLENTARÍA LA SEGURIDAD Y CERTEZA JURÍDICA** de dichos entes de gobierno, así como de los gobernados, dado a que no habría, tal cual, **un límite** respecto a lo que se debiera considerar como **el núcleo del objeto de la Acción Contra la Omisión Legislativa o Normativa: EL MANDATO OBLIGATORIO EN CUANTO A CREAR O MODIFICAR UNA NORMA JURÍDICA.** Esta situación afectaría, a su vez, la **DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**, ya que se avalaría la participación **activa y sin límites** de este Tribunal Constitucional en la dotación, o bien, en la modificación del contenido de leyes y demás normas jurídicas, en detrimento de las atribuciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. -

A mayor abundamiento, **DEL ANÁLISIS HECHO DEL ACTO IMPUGNADO PREVISTO EN LA DEMANDA SE ADVIERTE, CON NITIDEZ, QUE LOS PROMOVENTES NO RECLAMARON LA FALTA DE EXPEDICIÓN DE NORMA ALGUNA ORDENADA POR MANDATO EXPRESO CONTENIDO EN LAS MENCIONADAS CONSTITUCIÓN Y/O LEY DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL ESTATALES, SINO QUE, MÁS BIEN, EXIGIERON MODIFICAR EL SENTIDO O FORMA EN QUE DICHA NORMA SUPREMA LOCAL Y EL CÓDIGO DE FAMILIA PARA EL ESTADO DE YUCATÁN FUERON CONSTRUIDAS DESDE EL PODER LEGISLATIVO LOCAL; EXTREMO, ESTE ÚLTIMO, QUE ES DISTINTO DE LA NATURALEZA Y OBJETO DE PROTECCIÓN DEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL DENOMINADO "OMISIÓN LEGISLATIVA" O "ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA O NORMATIVA" Y CUYO RECLAMO –EN DADO CASO- DEBIÓ DARSE POR UNA VÍA JURÍDICA DISTINTA**. - - - - -

Ilustra a lo ahora tratado la tesis 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 XIX, Abril de 2013, Tomo 1, Página 963, de rubro y texto: - - -

"MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA CONTIENE UNA EXCLUSIÓN IMPLÍCITA Y NO UNA OMISIÓN LEGISLATIVA. *El citado precepto, al definir al matrimonio como "un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer, que se unen para perpetuar la especie y proporcionarse ayuda mutua en la vida", impide el acceso al matrimonio a las parejas del mismo sexo, lo que implica una exclusión implícita y no una omisión legislativa, toda vez que dicho precepto sí contempla la figura del matrimonio pero excluye tácitamente de su ámbito de aplicación a dichas parejas."* - - - - - - - - - - -- - - - - - - - - - - - - - - - - - -

No resulta óbice para considerar lo anterior el hecho de que la norma presuntamente "omitida" por el legislador yucateco derive de la integración de los que los promoventes denominan "**Bloque de Constitucionalidad yucateco"**, pues el análisis de ello implica una cuestión que atañe directamente a lo que constituiría el fondo del presente asunto (la existencia o no de un **"Bloque de Constitucionalidad yucateco"** que obligue al legislador a emitir una norma jurídica en el sentido que reclaman); empero –se insiste- al actualizarse en el presente caso la que sería una **"causal compuesta" o "doble causal de improcedencia"**[35] que, como se ha dicho ya, resulta ser una cuestión procesal de orden público y de estudio previo al fondo ello impide al Tribunal Constitucional realizar un pronunciamiento al respecto, pues las causas de improcedencia en la resolución de medios de control constitucional son de estudio preferente y oficioso, tal y como ya se ha explicado con anterioridad en esta resolución. -

De igual manera, tampoco podría sostenerse el argumento relativo a que en el presente caso opera la figura procesal denominada "suplencia de la queja deficiente", aun y cuando los promoventes se ubiquen en el supuesto de ser un grupo en

[35] Esto se afirma por cuanto del análisis hecho *a priori* de lo solicitado por los accionantes se aprecia que **no solo incumplieron con el deber de basar sus pretensiones en un mandato expreso para legislar cuya omisión pueda eventualmente sancionarse**, sino que en atención a lo resuelto por el Alto Tribunal de este país **no habrían reclamado una omisión en estricto sentido, sino una deficiente legislación por ser excluyente implícita de los derechos de las parejas del mismo sexo**.

condición de vulnerabilidad, pues ambas figuras (causales de improcedencia y suplencia de la queja) se tratan de conceptos jurídicos con finalidades diversas. -

Explica lo anterior la tesis emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Página 1947, que reza: - - - - - - - - - - - -

"IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO EN EL AMPARO. LAS CAUSALES RELATIVAS DEBEN ESTUDIARSE OFICIOSAMENTE EN CUALQUIER INSTANCIA, INDEPENDIENTEMENTE DE QUIÉN SEA LA PARTE RECURRENTE Y DE QUE PROCEDA LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE*. Acorde con los preceptos 73, último párrafo, 74, fracción III y 91, fracción III, de la Ley de Amparo, las causales de sobreseimiento, incluso las de improcedencia, deben examinarse de oficio, sin importar que las partes las aleguen o no y en cualquier instancia en que se encuentre el juicio, por ser éstas de orden público y de estudio preferente, sin que para ello sea obstáculo que se trate de la parte respecto de la cual no proceda la suplencia de la queja deficiente, pues son dos figuras distintas: el análisis oficioso de cuestiones de orden público y la suplencia de la queja. Lo anterior es así, toda vez que, se reitera, el primero de los preceptos, en el párrafo aludido, establece categóricamente que las causales de improcedencia deben ser analizadas de oficio; imperativo éste que, inclusive, está dirigido a los tribunales de segunda instancia de amparo, conforme al último numeral invocado que indica: "si consideran infundada la causa de improcedencia ..."; esto es, con independencia de quién sea la parte recurrente, ya que el legislador no sujetó dicho mandato a que fuera una, en lo específico, la promovente del recurso de revisión para que procediera su estudio. En consecuencia, dicho análisis debe llevarse a cabo lo alegue o no alguna de las partes actuantes en los agravios y con independencia a la obligación que la citada ley, en su artículo 76 Bis, otorgue respecto del derecho de que se supla la queja deficiente, lo que es un tema distinto relativo al fondo del asunto."* - - - - - - - - - - - - - - - - -

Es por todo lo considerado que se sostiene que, en aras de respetar los **Principios Constitucionales de Supremacía del**

Texto Fundamental, de la División Funcional de Poderes, de Legalidad, Seguridad y Certeza Jurídica, así como a la Democracia Representativa en el Estado de Yucatán, con fundamento en los arábigos 104, interpretado en consonancia con los diversos 29, fracción VIII, y último párrafo del mismo artículo, 30, fracciones II y III, y 99, a *contrario sensu,* todos de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, **DEBE SOBRESEERSE EN EL PRESENTE ASUNTO AL RESULTAR IMPROCEDENTE LA ACCIÓN CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA O NORMATIVA QUE INSTARON LOS PROMOVENTES**. -

Finalmente y como nota marginal, esta mayoría considera que es incorrecto que el voto de la disidencia sea denominado "voto particular", puesto que en todo caso, debió intitularse "voto minoritario" o "voto de la minoría"; ello en atención a que un voto particular es la opinión disidente de un solo juzgador respecto del sentido sostenido por la mayoría, y consecuentemente respecto de la motivación, razón por la cual, habría tantos votos particulares como Magistrados inconformes con el fallo general, si es que proceden individualmente. Distinto es el caso en que los disidentes, unidos en un solo voto, manifiesten su desacuerdo contra la sentencia de los demás; el voto de minoría, es la unión de dos o más juzgadores a efecto de sostener el mismo voto discrepante[36]. -

Por todo lo expuesto y fundado, **SE RESUELVE**:- - - - - - - - - - -

PRIMERO.- SE SOBRESEE en el presente procedimiento constitucional, con base en los fundamentos y motivos plasmados en el considerando cuarto de esta resolución, así como por lo que hace a los ordinales 36, 38, y 39 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán. - - - - - - - - - - - - - - - - - - -

SEGUNDO.- Notifíquese esta sentencia definitiva a las partes, y publíquese íntegramente en la página electrónica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, así como en el Diario Oficial

[36] Góngora Pimentel. Genaro David. El voto jurisdiccional. Pp-57-58.

del Gobierno del Estado, como lo indica el arábigo 41 de la ley de la materia. -

TERCERO.- Hecho lo anterior, en acatamiento del numeral 53 de la propia norma, **archívese** el expediente como asunto concluido. -

Así lo resolvió el Tribunal Constitucional del Estado de Yucatán por mayoría de siete votos a favor, de los Magistrados Abogados Ligia Aurora Cortés Ortega y Ricardo de Jesús Ávila Heredia, Doctores en Derecho Luis Felipe Esperón Villanueva, Adda Lucelly Cámara Vallejos y Jorge Rivero Evia, Abogada Mygdalia Astrid Rodríguez Arcovedo y Licenciada en Derecho Leticia del Socorro Cobá Magaña, y cuatro votos en contra de los Magistrados Doctor en Derecho Marcos Alejandro Celis Quintal, presidente; Licenciada en Derecho Ingrid Ivette Priego Cárdenas, Maestros en Derecho José Rubén Ruiz Ramírez, y Santiago Altamirano Escalante, siendo en encargado del engrose el citado Magistrado Rivero Evia. Ante la fe de la Secretaria General de Acuerdos de este Órgano Colegiado, Licenciada en Derecho Mireya Pusí Márquez, que autoriza. Lo certifico.-

NOMBRE	FIRMA
PRESIDENTE MAGISTRADO DOCTOR EN DERECHO MARCOS ALEJANDRO CELIS QUINTAL.	
MAGISTRADA ABOGADA LIGIA AURORA CORTÉS ORTEGA. NOMBRE	
MAGISTRADO DOCTOR LUIS FELIPE ESPERÓN VILLANUEVA.	
MAGISTRADA DOCTORA EN DERECHO ADDA LUCELLY CÁMARA VALLEJOS.	
MAGISTRADO DOCTOR EN DERECHO	

JORGE RIVERO EVIA.	
MAGISTRADO ABOGADO RICARDO ÁVILA HEREDIA.	
MAGISTRADA ABOGADA MYGDALIA ASTRID RODRIGUEZ ARCOVEDO.	
MAGISTRADA LICENCIADA EN DERECHO INGRID I. PRIEGO CÁRDENAS.	
MAGISTRADO MAESTRO EN DERECHO SANTIAGO ALTAMIRANO ESCALANTE.	
MAGISTRADO MAESTRO EN DERECHO JOSE RUBEN RUIZ RAMIREZ.	
MAGISTRADA LICENCIADA EN DERECHO LETICIA DEL SOCORRO COBÁ MAGAÑA.	
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA LICENCIADA EN DERECHO MIREYA PUSÍ MÁRQUEZ.	

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTAN LOS MAGISTRADOS DOCTOR EN DERECHO MARCOS ALEJANDRO CELIS QUINTAL, MAESTRO EN DERECHO SANTIAGO ALTAMIRANO ESCALANTE, LICENCIADOS EN DERECHO INGRID I. PRIEGO CÁRDENAS Y JOSÉ RUBÉN RUIZ RAMÍREZ, EN CONTRA DEL SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN TOMADA POR LA MAYORÍA. -

Respetuosamente, disentimos del sentido tomado por la mayoría de los integrantes de este cuerpo colegiado, considerando que el sentido correcto de la presente resolución, debió ser el siguiente: - - - - - - - - - - - -

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE YUCATÁN.- - - - - - - - - Mérida, Yucatán, a dos de marzo del año dos mil quince. - - - - - - - - - - - -

VISTO: para dictar sentencia en los autos de la acción contra la omisión legislativa o normativa local número 1/2014, promovida por XXXXXXXX, Asociación Civil, por conducto de su Presidente XXXXXXXX; XXXXXXXX, Asociación Civil, por conducto de su Presidente XXXXXXXX; y XXXXXXXX, Asociación Civil, por conducto de su Presidente XXXXXXXX, en contra del Congreso del Estado de Yucatán; y - - - - - - - -

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

PRIMERO.- Por escrito presentado el dieciséis de mayo dos mil catorce, XXXXXXXX, Asociación Civil, por conducto de su Presidente XXXXXXXX; XXXXXXXX, Asociación Civil, por conducto de su Presidente XXXXXXXX, y XXXXXXXX, Asociación Civil, por conducto de su Presidente XXXXXXXX, presentaron requerimiento de acción contra la omisión legislativa o normativa local en contra del Congreso del Estado de Yucatán. -

De la autoridad antes señalada, reclamaron lo siguiente: - - - - - - - -

"*1. El Congreso del Estado de Yucatán omitió legislar en el sentido de proteger a las familias compuestas por parejas del mismo sexo, a pesar de lo ordenado por los artículos 1, 2, 89 y el Párrafo Cuarto del artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán;* - - - - - - - - -

2. El Congreso del Estado de Yucatán omitió legislar en el sentido de proteger a las familias compuestas por parejas del mismo sexo, a pesar de lo ordenado por el artículo 1, 4, 8 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que ésta forma parte del bloque de constitucionalidad yucateco y, por lo tanto, de la misma Constitución Política del Estado de Yucatán; -

3. El Congreso del Estado de Yucatán omitió legislar en el sentido de proteger a las familias compuestas por parejas del mismo sexo, a pesar de lo ordenado por el artículo 1.1, 2, 17, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que ésta forma parte del bloque de constitucionalidad yucateco y, por lo tanto, de la misma Constitución Política del Estado de Yucatán; -

4. El Congreso del Estado de Yucatán omitió legislar en el sentido de proteger a las familias compuestas por parejas del mismo sexo, a pesar de lo ordenado por el artículo 2 y 17 del Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos, toda vez que ésta forma parte del bloque de constitucionalidad yucateco y, por lo tanto, de la misma Constitución Política del Estado de Yucatán. -

Todas y cada una de estas omisiones se reclaman en relación a los artículos 49 y 201 del Código de Familia para el Estado Libre y Soberano de Yucatán y del Párrafo Segundo del artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en el sentido de que en dichas disposiciones se constituye la omisión legislativa combatida.” - - - - - - - - -

SEGUNDO.- Motivos por los que estima que la omisión afecta el debido cumplimiento de la Constitución Local o impide su eficacia. A continuación se sintetizan los principales argumentos que señalan los requirentes en su escrito de requerimiento, sin que sea necesaria la transcripción de los mismos por no existir precepto legal que obligue a ello.- -- - - - - - - - - - - - - - - - - -

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

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

La parte requirente expuso en resumen que de los artículos 1 y 2 de la Constitución Local se desprende que existe un Bloque de Constitucionalidad Yucateco que constituye la Ley Fundamental del Estado, por lo cual todas las autoridades están obligadas a hacer valer los

derechos reconocidos dentro del bloque y a adoptar las medidas pertinentes para su respeto, protección, ejercicio y garantía. - - - - - - - - - -

En este sentido el artículo 1 de la Constitución Local establece la obligación de las autoridades del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas; asimismo, el artículo 2 señala la prohibición de toda discriminación por preferencia sexual e identidad sexual, obligación que le es aplicable al Congreso; de igual forma, el artículo 94 de la Constitución Estatal, a través de sus párrafo primero y segundo, se establece la definición de familia en un sentido amplio que abarca aquellas conformadas por parejas del mismo sexo, y al mismo tiempo establece la obligación de emitir la legislación pertinente para garantizar su protección. -

Señalan que si bien es cierto que, el párrafo segundo del citado artículo 94, establece como definición de matrimonio “la unión de un hombre y una mujer”, también lo es que esta disposición es inconstitucional, a pesar de estar en dicho texto, pues existe una Estructura Básica de la Constitución compuesta por el tipo de Estado, forma de gobierno y los derechos fundamentales, a la que deben estar sujetas las disposiciones administrativas y operativas que están en la Constitución, las cuales deben ser siempre congruentes con aquélla, y que implica que el poder de reforma tenga límites materiales. En este aspecto la protección de la Estructura Básica de la Constitución es reconocida por diversos tribunales debido a su relación con los derechos fundamentales de la población, siendo que solicitan que este Tribunal reconozca la existencia de la misma. -

De igual forma, refieren que debido a que la Constitución Local establece como derecho fundamental la obligación para todas las autoridades el principio de no discriminación por preferencia sexual e identidad sexual y, al mismo tiempo, reconoce un concepto de familia en el sentido amplio que abarca a las parejas homoparentales, lo que implica que la obligación de legislar para proteger el desarrollo y organización de la familia deba ser interpretado en forma armónica con las obligaciones en materia de derechos humanos, concluyendo que las definiciones de matrimonio y de concubinato (las cuales son instituciones para proteger y garantizar los derechos de las familias) no pueden ir en contra de los derechos y la estructura básica de la Constitución Local. - - - - - - - - - - - - -

Por otra parte, los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal establecen que las Constituciones de los Estados no pueden ir en contra del Pacto Federal; asimismo, el principio pro persona establecido en el artículo 1 de la Constitución Federal señala que en caso de contradicción

entre las normas, debe adoptarse la más favorable a la persona, por lo que existe una obligación de ejercer un control de constitucionalidad y de convencionalidad para determinar que el párrafo segundo del artículo 94 de la Constitución Local es violatorio de derechos humanos y no puede ser alegado para obstruir la procedencia de la presente acción. - - - - - - - -

En otro orden de ideas, refieren que la omisión combatida afecta el derecho de protección a la familia, el cual es protegido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece que toda persona tiene derecho a la protección de la ley, así como se prohíbe cualquier injerencia arbitraria en contra de la familia, siendo que la legislación yucateca implica una injerencia arbitraria, toda vez que se basa en la preferencia sexual para negar los derechos y mecanismos legales para garantizar la protección de la familia, como lo es el matrimonio y el concubinato y los derechos que de ambas figuras se derivan. -

De igual forma, señalan que el segundo párrafo del artículo 94 de la Constitución Yucateca no es obstáculo para la procedencia del presente asunto, pues el derecho a la igualdad y no discriminación reconocidos en el artículo 1 de la Constitución Federal implica que los ciudadanos sean tratados con igualdad en la ley, siendo que el legislar incumpliendo este principio conlleva a una omisión legislativa, toda vez que debe hacerlo bajo riguroso cumplimiento de los principios constitucionales federales y estatales, se trata entonces de una violación al derecho de proteger y garantizar los derechos humanos. En este sentido, tanto la Constitución Federal y la Convención Americana prohíben todo tipo de discriminación que impida el libre ejercicio de los derechos; sin embargo, el Código de Familia y la Constitución, ambas del Estado, reconocen únicamente el derecho a contraer matrimonio o concubinato a las parejas heterosexuales, y esto debe entenderse como un requisito arbitrario y discriminatorio al ir en contra de los derechos humanos y de diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que reconocen a la familia desde un concepto amplio, incluyendo a las parejas del mismo sexo, y declaran la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de disposiciones que prohíban el matrimonio para estas parejas homoparentales. -

A su vez, refieren que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Atala Rilffo y niñas vs Chile reconoce el derecho a la igualdad ante la ley y el principio de no discriminación de una persona

por su orientación sexual, por lo que debe declararse que el segundo párrafo del artículo 94 de la Constitución Yucateca es violatorio de la Estructura Básica de la misma, y en consecuencia es inconstitucional e inconvencional. -

Manifiestan que debe interpretarse el presente asunto de conformidad con el artículo 6 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, en el aspecto de que las dudas que surjan en cuanto al sentido de sus preceptos deberán aclararse de manera que se logre el irrestricto respeto de la Constitución Local, lo que implica que debe buscar el irrestricto respecto de la Constitución Federal, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los demás tratados Internacionales de Derechos Humanos, toda vez que conforman el Bloque de Constitucionalidad Yucateco. -

Por otra parte, señalan que atendiendo a los artículos 73 y 124 de la Constitución Federal es facultad de los Estados el legislar en materia familiar y sobre el estado civil, por lo que existe una obligación del legislador para crear o adecuar las figuras jurídicas para brindar protección a las diversas formas de familia, además del deber de atender a la realidad social referente a las diversas formas en que puede constituirse una familia lo cual implica una obligación de hacer; es decir, de crear leyes que sean necesarias para alcanzar dicho objetivo de hacer. No obstante, se ha faltado a la obligación que la Constitución impone en virtud de que no se han emitido normas jurídicas tendientes a proteger a las familias homoparentales, por lo que dicha omisión repercute en forma negativa en estas familias, ya que no existen las garantías necesarias para hacer efectivo el derecho fundamental que tienen las familias homoparentales para recibir protección jurídica del Estado. - - - - - - - - - - -

En este aspecto, aducen que si se estableció la institución del matrimonio en el segundo párrafo del artículo 94 de la Constitución Yucateca y en el artículo 49 del Código de Familia, y la figura del concubinato en el artículo 210 de este Código, se configuró una omisión relativa, puesto se excluyó a las parejas homoparentales de la protección ante la ley que conforme al párrafo cuarto del artículo 94 de la Constitución del Estado, el 1 y 4 de la Constitución Federal, 1.1., 2, 17 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 y 17 del Pacto de Derecho Civiles y Políticos, que debe garantizar la autoridad requerida . -

Señalan que el incumplimiento de la Constitución Local se genera en virtud de que la omisión constituye un obstáculo para el ejercicio de los

derechos reconocidos en ella, contraviniéndose lo establecido en sus numerales 1 y 2, además que el restringir a las parejas del mismo sexo la protección a la familia que significan las figuras del matrimonio y concubinato, lo que es una violación al derecho de protección a la familia, establecido en los párrafos primero y cuarto del artículo 94 de la Constitución Local. De los artículos anteriores, se desprende un mandato expreso indirecto de legislar, que al ser incumplido por el legislador ordinario se actualiza la figura de la omisión relativa de una competencia de ejercicio obligatorio, ya que el legislador local tiene la obligación de proteger a la familia, lo que hizo de manera deficiente en este caso. - - - -

Asimismo, refieren que las parejas compuestas por dos personas de mismo sexo constituyen familia, pues para que esta exista no se necesitan lazos biológicos ni legales, siendo que el matrimonio es una garantía para la protección de la familia, ya que permite ejercer el derecho al desarrollo y la organización de la familia, de lo que se deriva la obligación del legislador de crear a través de las leyes, las figuras jurídicas necesarias para la protección del desarrollo y organización de las familias en sus diversas formas de integración incluida la homoparental. -

Aducen que si bien existen dos variables posibles como sexo biológico (hombre y mujer), las posibilidades de relaciones afectivas pueden ser tres (hombre-mujer; hombre-hombre; mujer-mujer) lo que no es únicamente atribuible a las parejas heterosexuales. Por este motivo la aclaración de que es la pareja entre un hombre y una mujer la que puede contraer matrimonio, tiene como premisa el reconocimiento de distintas formas de relación afectiva, pues de lo contrario se limitaría a decir que el matrimonio es celebrado por una pareja de personas. En consecuencia, la legislación realiza un trato diferencial desproporcional y arbitrario, ya que permite el acceso al matrimonio y su protección legal a un único modelo de relaciones (hombre-mujer); pero excluye a otro tipo de parejas (hombre-hombre; mujer-mujer). -

Señalan que el matrimonio y el concubinato son los mecanismos jurídicos para proteger la organización y el desarrollo de la familia, por lo que la omisión de incluir a las parejas homoparentales como sujetos aptos para estas figuras, implica una omisión a la obligación de legislar para garantizar la protección a su organización y desarrollo, toda vez que se niega la posibilidad de acceder a los siguientes derechos: 1) beneficios fiscales; 2) beneficios de solidaridad; 3) beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges; 4) beneficios de propiedad; 5) beneficios en la

toma subrogada de decisiones médicas; y 6) beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros. Por lo anterior, el negarles los mencionados beneficios es considerarlos ciudadanos de segunda clase, por cuanto no existe una justificación racional para negarles sus derechos fundamentales, máxime que no existe ninguna institución jurídica a la que puedan acogerse para desarrollar su vida familiar. - - - - - - - - - - - - - - - - - -

De igual forma, refieren que como ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la anterior situación transgrede el derecho al libre desarrollo de la personalidad al impedírseles el acceso al matrimonio. - - -

Por otra parte, aducen que existe un estado de cosas inconstitucional que afecta a un número significativo de personas, como lo son las personas LGBT[37], seguido por la no expedición de medidas legislativas para evitar tal vulneración, lo cual conlleva a la urgencia de resolver favorablemente a sus pretensiones, ya que tienen como objetivo, restaurar la regularidad constitucional violentada en términos de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado. -

Finalmente, señalan que el artículo 99 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado, debe ser interpretado a la luz del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el cual refiere que los derechos reconocidos en dicho tratado que no estuviesen garantizados en la legislación, conlleva a la adopción de las medidas legislativas que fueren necesarias, por lo que dicha obligación no se acota con crear normas, sino que éstas verdaderamente garanticen los derechos humanos cumpliendo de esta forma el principio de Efecto Útil. De este principio deviene que el objeto y último fin de la acción por omisión legislativa y normativa sea restaurar la regularidad constitucional violentada, ya que en atención al Efecto Útil debe darse plena efectividad a este medio de control constitucional. -

TERCERO.- Artículos de la Constitución Política del Estado de Yucatán que los requirentes señalan como vulnerados. Los preceptos de la Constitución Local que los requirentes estiman violados son los artículos 1, 2, 89 y el 94 párrafo cuarto. -

CUARTO.- Trámite de la acción por omisión legislativa o normativa local. Por auto del Presidente de este Tribunal de fecha diecinueve de mayo de dos mil catorce, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción contra la omisión legislativa o normativa local, a la que correspondió el número 1/2014, designándose

[37] Término utilizado en el Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género, que se refiere a las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales

por turno al Licenciado en Derecho Santiago Altamirano Escalante, Magistrado de este Órgano Jurisdiccional, como instructor del procedimiento. -

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

QUINTO.- Informe del Congreso del Estado de Yucatán. El Congreso del Estado de Yucatán, por conducto del Diputado Gonzalo José Escalante Alcocer, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, rindió su informe que en síntesis consideró infundados los argumentos esgrimidos por los requirentes, por cuanto en ninguno de los preceptos que los quejosos consideraron transgredidos se establece, dispone, mandata u obliga al requerido a expedir, incorporar o realizar alguna reforma relacionada con los artículos 49 y 201 del Código de Familia para el Estado de Yucatán, mismos que contienen las disposiciones de la naturaleza del matrimonio y concubinato, al igual que el párrafo segundo del artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán. -

A su vez la autoridad requerida manifestó que para la procedencia de la omisión legislativa es necesario que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la Constitución Local, lo que a su parecer no se actualizó en el presente caso. -

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

Asimismo, refiere que es una falacia lo expresado por los requirentes, en el sentido de que uno tiene que estar casado para que su familia sea realmente familia; ya que por el contrario existen familias que viven en unión libre o concubinato en los cuales existe hasta la procreación, mismos que son consolidados a través del artículo 94 de la Constitución Local. -

De igual forma, argumenta que el artículo 4 de la Constitución Federal no establece un derecho a la igualdad absoluto o incondicional, ya que la regulación de este derecho en casos específicos, corresponde a

las leyes de la materia, mismas que las Constituciones de ningún Estado, están obligadas a contemplar, toda vez que la materia constitucional establece los principios que comparte una sociedad y los derechos fundamentales de los individuos, mismos que serán reglados por las leyes que emanan de la Constitución. Por lo anterior, el artículo 4 de la Carta Magna consagra los derechos a la igualdad del varón y la mujer ante la ley, derecho a la procreación, derecho de protección de la salud, derecho a un ambiente adecuado, derecho de la familia a disfrutar una vivienda digna y decorosa, derecho de la niñez a su desarrollo integral mediante la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento. En este aspecto el citado numeral 4 no alude ni define el matrimonio, sino deja al legislador ordinario la atribución de legislar sobre este tema, por lo que ni la Constitución Local ni la Legislación Ordinaria contravienen la Carta Magna. -

Por otra parte, señala que tampoco se vulnera el artículo 1 de la Constitución Federal, toda vez que en un Estado democrático como es México y muy particularmente Yucatán, se respeta la pluralidad entendiéndose protegida constitucionalmente la familia como realidad social, a efecto de cubrir todas su formas y manifestaciones en cuanto realidad existente, alcanzado a dar cobertura aquellas familias que se constituyan como matrimonio, con uniones de hecho, con un padre o una madre e hijos, o cualquier otra forma similar. Manifiesta que no hay que perder de vista que el matrimonio no sólo se reduce a la convencionalidad de voluntades, sino que por virtud de su formación histórica, natural, social, cultural y axiológica es una institución jurídica con una misma finalidad y con elementos específicos que vincula su creación con diversas figuras jurídica. Dicha figura nació como una institución de la unión de un hombre y una mujer y no hay necesidad de modificarlo, pues existe la posibilidad de que el legislador conciba nuevas figura acordes a otras realidades. -

Asimismo, manifiesta que si bien es cierto que, el principio de igualdad y su regla específica de no discriminación establecida en el artículo 1 de la Constitución Federal, constituyen un derecho público subjetivo que garantiza el mismo trato a todos los seres humanos en cuanto tales y el no ser discriminados injustificadamente, entre otras causas por razón de sexo y, por lo tanto, implica el deber del legislador de ajustarse a estos principios y de no hacer distinciones injustificadas; sin embargo, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo, ya que la misma Constitución protege diversos derechos como la propiedad privada, la libertad económica y otros patrimoniales, está

aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económica; esto es el principio de igualdad no significa que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio desigual e injustificado. -

De igual forma, aduce que los tratados internacionales señalados por los requirentes sólo hablan de manera genérica de los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, sin tener situaciones concretas para el caso específico. Asimismo, el artículo 133 Constitucional consagra el principio de supremacía constitucional, el cual impone un orden jerárquico, siendo que al prever las normas impugnadas una forma distinta de integración y protección a la familia y, en consecuencia la posibilidad de adopción, vulnerando el artículo 4 constitucional, se rompe la jerarquía del orden jurídico, puesto que el caso particular impugnado pretende ubicarse por encima de la Constitución Federal. -

Finalmente, pidió que se deseche por notoriamente improcedente el presente mecanismo, por cuanto ninguno de los artículos constitucionales y convencionales invocados por los requirentes, se obliga al Congreso del Estado a legislar al respecto, y menos sobre alguna reforma a la Constitución Estatal y al Código de Familia para el Estado de Yucatán en los temas abordados, por lo que resulta evidente que no se cumple con el requisito esencial plasmado en la Constitución Local para la procedencia de este procedimiento. -

SEXTO.- Pruebas de Oficio. En auto de fecha seis de agosto del año dos mil catorce, se recibió del Licenciado Miguel Ángel Ceballos Quintal, en su carácter de delegado del Congreso del Estado, el escrito al que acompañó copia certificadas del diario de debates y la exposición de motivos de la reforma al artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán de fecha nueve de julio de dos mil nueve, así como el diario de debates por medio del cual se aprobó el Código de Familia para el Estado, lo anterior en cumplimiento del requerimiento que se le hiciere en el auto de fecha tres de julio del presente año. -

Posteriormente, mediante acuerdo de fecha veintidós de octubre del año dos mil catorce, se recibió del Maestro Martín Enrique Chuc Pereira, en su carácter de delegado del Congreso del Estado, el escrito al que acompañó copia certificadas de la exposición de motivos así como

del diario de debates de la reforma a la Constitución Política del Estado de Yucatán, publicada en fecha veintiséis de Julio de dos mil trece, lo anterior en cumplimiento del requerimiento que se le hiciere en el auto del tres de octubre del presente año. -

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

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

OCTAVO. *Amicus Curiae.* Durante la tramitación del presente asunto se recibieron 8 *amicus curiae*, uno en contra del matrimonio entre personas del mismo sexo y siete a favor, dentro de los cuales 1 fue por una institución internacional, 4 por institucionales nacionales y 3 por estatales: -

EN CONTRA: -

1) Escrito de la Licenciada XXXXXXXX, ostentándose Presidenta de "XXXXXXXX". -

A FAVOR: -

1) Escrito de XXXXXXXX y XXXXXXXX, ostentándose investigadores del área de Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana de "XXXXXXXX, A.C.". -

2) Escrito de XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX y XXXXXXXX, ostentándose representantes de Equis, Justicia para las mujeres". -

3) Escrito de XXXXXXXX, XXXXXXXX. -

4) Escrito de XXXXXXXX y XXXXXXXX, ostentándose representantes de la XXXXXXXXXX, con domicilio XXXXXXXXXX y por XXXXXXXX. -

5) Escrito de XXXXXXXX, ostentándose miembro de XXXXXXXX, A.C. (XXXXXXXX). -

6) Escrito de XXXXXXXX ostentándose Coordinador General de XXXXXXXX. -- -- - -

7) Escrito de XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX, XXXXXXXX y XXXXXXXX. -

Si bien dicha figura no está prevista en la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, también lo es que dentro del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es una institución de gran aceptación por parte de los diversos Organismos Internacionales, sobre todo los Jurisdiccionales como lo son la Corte Penal Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos; asimismo, es aceptada en los Tribunales Nacionales, entre ellos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), ya sea por el Pleno o sus Salas, ante quienes se han presentado *amicus curiae* en casos como en la Acción de Inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007 o el Amparo en Revisión 159/2013. - -

Puede ser definida como la intervención (escrita u oral) de un tercero autorizado (ONG, personas físicas) que se presenta ante un Tribunal con el fin de ofrecer información y/o argumentos para que sean considerados en favor de alguna de las partes involucradas en un procedimiento judicial. Estos escritos sólo son considerados como colaboraciones y en ningún momento obligan al Tribunal a tomar una decisión.[38] -

En efecto, esta figura puede ser entendida, como los amigos de la corte o bien en su acepción más actual del tribunal, y consiste en aquellas presentaciones, que pueden realizar terceros ajenos a una disputa judicial, siempre y cuando posean un interés justificado en la resolución final del litigio, esto con el propósito de expresar sus opiniones en torno a la materia en cuestión, a través de aportes de trascendencia para la sustentación del proceso judicial. -

En el ámbito de derechos humanos el interés deviene de la trascendencia e interés social, que presupone el caso en pugna, lo cual infiere, que este ha rebasado la competencia de las partes, así como

[38] Faúndez Ledesma, Héctor, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1999, pp. 462 y 463.

inclusive del tribunal, es por ello que se permite esta intervención generalizada. -

Cabe señalar que estas presentaciones no adquieren la calidad de parte en el proceso judicial, así como tampoco tienen un carácter vinculatorio respecto del órgano judicial. -

Por lo anterior, dada la trascendencia del presente asunto, este Tribunal Constitucional tiene por recibidos dichos *Amicus Curiae*, sin que tengan ningún carácter vinculante para el mismo. - - - - - - - - - - - - - - - - -

NUEVE. Alegatos. Por auto de fecha tres de octubre de dos mil catorce se recibieron los alegatos de las partes en el presente asunto. - - -

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

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

PRIMERO.- Competencia. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado resulta competente para conocer y resolver el presente asunto de conformidad con lo dispuesto por los artículos 70, fracción III, de la Constitución Política; 34, fracción III y 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 5, fracción III y 99 de la Ley de Justicia Constitucional, todas del Estado de Yucatán; en virtud de que se trata de una acción contra la omisión legislativa o normativa en que se plantea en contra del Congreso del Estado por su omisión de legislar en el sentido de proteger a las familias compuestas por parejas del mismo sexo, en relación a los artículos 49 y 201 del Código de Familia para el Estado Libre y Soberano de Yucatán y del párrafo segundo del artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán. -

SEGUNDO.- Oportunidad. Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se procede analizar si la demanda fue promovida en tiempo. Para determinar el plazo para la presentación de la demanda debe estarse al párrafo segundo del artículo 101 de la ley reglamentaria de la materia, que establece lo siguiente: " Artículo 101.-… En caso de que la Constitución Local o las leyes no establezcan plazo alguno para la expedición de la disposición general, la acción puede ser promovida en cualquier tiempo..." De la lectura del anterior precepto se desprende que en el presente caso la demanda puede ser interpuesta en cualquier momento, toda vez que no se encuentra establecido un plazo para legislar sobre la materia objeto de análisis del presente medio de control constitucional, de ahí que la presentación de la demanda el día dieciséis de mayo del año dos mil catorce resultó oportuna. - - - - - - - - - - - - - - - -

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

a) Legitimación activa. Por XXXXXXXX, Asociación Civil compareció su Presidenta XXXXXXXX, quien acreditó su cargo con copia fotostática certificada ante Notario Público, del Primer Testimonio de la Escritura Pública de Protocolozación del Acta de Asamblea General Extraordinaria de asociados de la citada persona moral, realizada el día catorce de mayo de dos mil once, en donde consta su ratificación como miembro del Consejo Directivo y como Presidenta del mismo, y quien cuenta con facultades para pleitos y cobranzas, incluyendo los asunto judiciales y actos de administración de bienes. -

Por Indignación XXXXXXXX, Asociación Civil compareció su Presidente XXXXXXXX, quien acreditó su cargo con copia fotostática certificada ante Notario Público, del Testimonio de la Escritura Pública de la Constitución de la citada persona moral, realizada el día doce de febrero de mil novecientos noventa y seis, en donde consta su designación como miembro del Consejo Directivo y como Presidente del mismo, por lo que en términos de dicho documento es el representante legal y oficial de la Asociación. -

Por XXXXXXXX, Asociación Civil compareció su Presidenta XXXXXXXX, quien acreditó su cargo con copia fotostática certificada ante Notario Público, del Primer Testimonio de la Escritura Pública de Protocolización del Acta de Asamblea General Ordinaria de asociadas de la citada persona moral, realizada el día doce de abril de dos mil doce, en donde consta su designación como miembro del Consejo de Administración y como Presidenta del mismo, quien cuenta entre otras facultades, con la de representar a la asociación en asuntos judiciales comprendiendo pleitos y cobranzas. -

Asimismo, XXXXXXXX, Asociación Civil; XXXXXXXX, Asociación Civil y XXXXXXXX, Asociación Civil cuentan con legitimación activa *ad causam* para promover el presente medio de control constitucional local de conformidad con el artículo 100 fracción I de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, por cuanto son personas morales residentes en el Estado, lo cual lo acreditan con las mencionadas copias certificadas en donde consta que están domiciliadas en esta ciudad de Mérida, Yucatán. -

b) Legitimación pasiva. Por el Congreso del Estado compareció el Presidente de su Mesa Directiva, el Diputado Gonzalo José Escalante

Alcocer, cuya designación aparece en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de fecha catorce de mayo del año dos mil catorce; y quien está facultado para acudir en representación del referido Poder Legislativo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5, fracción XX y 33, párrafo primero, de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo del Estado. - - - - - -

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

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

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

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

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

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

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

El Congreso del Estado al rendir su informe y la Fiscal General del Estado al formular su pedimento, solicitaron el sobreseimiento del presente asunto, con diversos argumentos tendentes a controvertir la naturaleza de la omisión que se le reclama en el presente asunto,

relativos a que no existe una obligación de legislar y por ende no se afecta el orden constitucional; siendo que deben desestimarse en este apartado dichos alegatos, en razón de que su contenido entraña el estudio de fondo que requiere ser analizado por este Tribunal cuando entre a su estudio del mismo. -

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

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

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

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

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

Ahora bien, como se ha mencionado, XXXXXXXX, Asociación Civil; XXXXXXXX, Asociación Civil y XXXXXXXX, Asociación Civil, por conducto de sus respectivos representantes, promueven la presente

acción contra la omisión legislativa o normativa local consistente en la omisión de legislar en el sentido de proteger a las familias compuestas por parejas del mismo sexo, en relación a los artículos 49 y 201 del Código de Familia para el Estado Libre y Soberano de Yucatán y del párrafo segundo del artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, cuyas argumentaciones han sido sintetizadas con anterioridad, por lo que se tienen aquí por reproducidas, sin ser necesaria la transcripción de las mismas por no existir precepto legal que obligue a ello.- -

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

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

I.- Determinar si, como afirman los requirentes, existe un Bloque de Constitucionalidad Yucateco y en su caso exponer en qué consiste. - -

II.- Analizar si, como afirma la parte requirente, hay una Estructura Básica de la Constitución de Yucatán, para el caso afirmativo, se estudiaran sus implicaciones.- -

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

IV.- Establecer si, como afirma la parte requirente, existe obligación de Congreso de legislar acerca del matrimonio y el concubinato. Para el caso afirmativo;- -

V.- Resolver si, como afirma la parte requirente, al legislar acerca del matrimonio y el concubinato se hizo de manera incompleta o deficiente. En caso afirmativo;- -

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

I.- Primeramente, debe partirse en determinar si, como afirman los requirentes, existe un Bloque de Constitucionalidad Yucateco y en su caso exponer en qué consiste. -

El Bloque de Constitucionalidad consiste en la existencia de normas constitucionales que no aparecen directamente en el texto fundamental, esto se debe a que estas no son códigos totalmente

cerrados, ya que los textos constitucionales pueden hacer remisiones, expresas o tácitas, a otras reglas y principios, que sin estar en la misma, tienen relevancia en la práctica constitucional; es decir, por imperio de la propia ley suprema, hay normas ajenas a su articulado que comparten su misma fuerza normativa, puesto que la propia Carta, como fuente suprema del ordenamiento, así lo ha estatuido.[39] - - - - - - - - - - - - - - - - -

Su función consiste en que la Constitución sea más dinámica y se adapte a los cambios históricos, en la medida en que faculta a los jueces constitucionales a tomar en cuenta importantes principios y derechos, que pueden no estar incluidos directamente en el texto constitucional, pero que, en el curso del tiempo, pueden llegar a adquirir una enorme importancia.[40] -- - - - - - - - - - -

Su origen se remonta al Consejo Constitucional Francés en el marco de la llamada V República y la Constitución de 1958, en donde este Cuerpo Colegiado atribuyó pleno valor constitucional al preámbulo, a pesar de que los constituyentes de 1958 no quisieron que éste tuviera ninguna fuerza jurídica. En el preámbulo se contemplaba que: "El pueblo francés proclama solemnemente su adhesión a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos por la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946." Por lo que el Consejo le dio valor constitucional a la Declaración de 1789, y al diverso Preámbulo de la Constitución de 1946.[41] -

Dicho análisis, no resulta difícil de entender, si observamos que en Francia, ya se utilizaba el concepto de “Bloque de Legalidad” o “Bloque Legal”, que el derecho administrativo había acuñado para referirse a todas las reglas que, aunque no se encuentren expresamente en la ley, se imponen a la Administración en virtud del principio de legalidad.[42] - - - -

Como requisito para que un derecho o principio ingrese al Bloque es necesario que exista una regla constitucional clara que ordene su inclusión, siendo que se puede mencionar como formas de este acto las siguientes:[43] -

a) remisión a textos cerrados y definidos, como cuando varias constituciones latinoamericanas incorporan la Convención Americana; - -

---

[39] Uprimny, Rodrigo, *El Bloque de Constitucionalidad en Colombia. Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal*, p. 2, consultado el 2 de octubre de 2014, en http://redescuelascsa.com/sitio/repo/DJS-Bloque_Constitucionalidad(Uprimny).pdf
[40] *Ibídem*, p. 4.
[41] *Uprimny, Rodrigo*, *op. cit*., p. 7.
[42] *Ibidem*, p. 8.
[43] *Ibíd.*, pp. 29 y 30.

b) el reenvío a textos cerrados, pero cuya determinación suscita algunas polémicas e incertidumbres, como cuando el Preámbulo de la Constitución de Francia de 1946 (que hace parte del bloque por la remisión del Preámbulo de la Carta de 1958) a su vez remite "a los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República", pues no se sabe taxativamente cuáles son esas leyes ni esos principios; - - - - -

c) la remisión a textos por desarrollar, como cuando la Constitución española se refiere a los estatutos de autonomía que serían ulteriormente aprobados; -

d) las remisiones abiertas a valores y principios, como la cláusula de derechos innominados de la IX enmienda de la Constitución Estadounidense; y -

e) finalmente, la remisión a otros valores por medio del uso de conceptos particularmente indeterminados, como la cláusula del debido proceso sustantivo en Estados Unidos, en donde los debates en torno a la integración del bloque se confunden con los problemas de interpretación, (el respeto de la dignidad humana, en la primacía de los derechos inalienables de la persona). -

Entre los efectos jurídicos del Bloque de Constitucionalidad se encuentran los siguientes:[44] -

a) aplicabilidad directa de los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque; -

b) inconstitucionalidad de las actuaciones estatales contrarias a los derechos reconocidos en el bloque; -

c) expansión de la labor interpretativa de los jueces; - - - - - - - - - - -

d) irradiación del poder normativo del bloque a ordenamientos internos; -

e) incorporación de los principios de interpretación del derecho internacional; -

f) poder vinculante de las declaraciones de derechos humanos incorporadas al bloque; -

g) protección ampliada del derecho a la igualdad; - - - - - - - - - - - -

h) constitucionalización de derechos consagrados en normas internacionales; -

---

[44] Góngora Mera, Manuel Eduardo, *El bloque de constitucionalidad en Argentina y su relevancia en la lucha contra la impunidad*, Centro de Derechos Humanos de Nuremberg, 2007, consultado en http://www.nmrz.de/wp-content/uploads/2009/11/Bloque_Constitucionalidad_ Argentina_impunidad.pdf

i) constitucionalización de los derechos humanos de sujetos específicos; -

j) modificación de competencias en el orden interno; - - - - - - - - - - -

k) inclusión de nuevos tipos penales y reforzamiento de los existentes, y -

l) reconocimiento del derecho de petición individual ante órganos internacionales y habilitación de la jurisdicción internacional de los derechos humanos. -

Ahora bien, el concepto de Bloque de Constitucionalidad se ha ido extendiendo en el mundo, aunque con diferencias, como son:[45] - - - - - - - -

a) Las normas que se incorporan difieren: En España, Francia y Panamá sólo ingresan al bloque normas del derecho interno, en cambio en Argentina, Bolivia, Colombia y República Dominicana ingresan instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. - - - - - - - -

b) El objetivo de la conformación del bloque en Francia, Argentina, Bolivia, Colombia y República Dominicana es complementar el sistema, en España apunta al sistema de repartición de competencias estatales, y en Panamá se refiere al sistema constitucional en su totalidad. - - - - - - - -

c) Salvo España, todas las normas que integran el bloque tienen la misma jerarquía. -

d) En Argentina, Bolivia, Colombia y República Dominicana se puede hablar de un Bloque de Convencionalidad dado que se integran instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, que deben ser aplicados por los jueces en forma directa e inmediata en ejercicio de un control de convencionalidad. -

Por lo anterior, se reconoce doctrinalmente que, el Bloque de Constitucionalidad presenta dos facetas; por una parte está el Bloque “en sentido estricto”, que corresponde únicamente a las normas de jerarquía constitucional; es decir, normas de rango constitucional, como serían los Tratados sobre Derechos Humanos. Por otro lado, tenemos al Bloque en sentido lato, que incorpora además las otras disposiciones, que sin tener rango constitucional, representan sin embargo un parámetro de constitucionalidad de las leyes, ya que pueden acarrear la invalidación de una norma legal sometida a control; es decir, también son parámetros de constitucionalidad, como serían las Leyes Orgánicas (como el caso Español).[46] -

[45] Maneli, Pablo Luis, “Bloque de Constitucionalidad y Convencionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al* (Coord.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, tomo I*, México, Poder Judicial de la Federación-UNAM, 2014, p. 124.

[46] Uprimny, Rodrigo, *loc. cit*., p. 20.

Finalmente, debe señalarse que este tema llegó al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando en sus sesiones de fechas doce, trece y quince de marzo de dos mil doce, analizó la Contradicción de tesis 293/2011, entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. En dicho asunto se pretendía establecer a la luz del nuevo texto constitucional, la jerarquía de los tratados internacionales en materia de derechos humanos y el carácter de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.[47] -

La propuestas originales del ponente, el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea eran dos tesis: 1) que existe por mandato constitucional un bloque de constitucionalidad de derechos humanos formado por la Constitución y por los derechos humanos de índole internacional y que este bloque, es la masa de derechos que constituye el referente para analizar la validez de todos los actos y normas del sistema jurídico mexicano. 2) La segunda tesis proponía que al ser los criterios de la Corte Interamericana una extensión de la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual es obligatoria para los jueces mexicanos, esta jurisprudencia en cuanto presente una interpretación más favorable a los derechos de la persona, sería también obligatoria para todos los tribunales del país, como por un lado, una extensión de esta Convención, interpretada por el órgano normativamente facultado para ello; y por el otro lado, en aquellos casos en que dicha Corte tuviera una interpretación más favorable a los derechos de la persona, obviamente habría que preferir ésta por mandato del artículo 1 constitucional. - - - - - -

Dicho asunto resultó muy controvertido, por lo que la votación acabó con 5 votos a favor de la propuesta y 5 en contra, en consecuencia, se retiró el proyecto para su posterior discusión. - - - - - - - - - - - - - - - - - -

Con posterioridad en sesiones de fechas veintiséis, veintisiete y veintinueve de agosto y dos y tres de septiembre de dos mil trece se volvió a tratar el tema, ahora con dos nuevos Ministros (Pérez Dayán y Gutiérrez Ortiz). -

De estas sesiones surgió la sentencia de fecha tres de septiembre de dos mil trece, que resolvió la mencionada Contradicción de tesis

[47] *Vid*, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación, celebrada el lunes 12 de marzo de 2012,* consultada el 2 de octubre del 2014, en http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/12032012POsinnombres.pdf

293/2011, la cual fue aprobada por mayoría de votos, presentando algunos Ministros sus votos particulares. De la sentencia aprobada por la mayoría se desprenden entre otros puntos, los siguientes: - - - - - - - - - - - -

a) Las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales y en la Constitución no se relacionan entre sí en términos jerárquicos. En efecto, una vez que un tratado es incorporado al orden jurídico, las normas de derechos humanos que éste contenga se integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional, de tal suerte que dichas normas no pueden contravenir el principio de supremacía constitucional precisamente porque forman parte del conjunto normativo respecto del cual se predica la supremacía. - - - - -

b) En caso de que tanto normas constitucionales como normas internacionales se refieran a un mismo derecho, éstas se articularán de manera que se prefieran aquellas cuyo contenido proteja de manera más favorable a su titular atendiendo para ello al principio pro persona. Por otro lado, ante el escenario de que un derecho humano contenido en un tratado internacional del que México sea parte no esté previsto en una norma constitucional, la propia Constitución en su artículo 1 contempla la posibilidad de que su contenido se incorpore al conjunto de derechos que gozarán todas las personas y que tendrán que respetar y garantizar todas las autoridades y, conforme a los cuales, deberán interpretarse los actos jurídicos tanto de autoridades como de particulares a efecto de que sean armónicos y coherentes con dichos contenidos fundamentales. - - - - - - - -

c) Derivado de la parte final del primer párrafo del artículo 1 Constitucional, el Pleno de la SCJN entendió que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional. - - - - - -

d) En virtud del expediente varios 912/2010 y de las sentencias que han desarrollado los criterios derivados de dicho asunto, el Alto Tribunal reconoció que las autoridades jurisdiccionales realicen un control de regularidad, ya sea concentrado o difuso dependiendo de las atribuciones de cada órgano y de la vía en la que se tramite el asunto, para lo cual pueden emplear parámetros de constitucionalidad o de convencionalidad.

d) Las fuentes normativas que dan lugar a los dos parámetros de control son las normas de derechos humanos previstas en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte. Consecuentemente, ambos parámetros de control forman parte del mismo conjunto normativo y, por tanto, integran el aludido parámetro de control de regularidad, de modo que hablar de constitucionalidad o convencionalidad implica hacer referencia al mismo parámetro de

regularidad o validez, aunque para efectos meramente didácticos pueda diferenciarse entre el origen de la norma empleada para desarrollar el estudio de validez respectivo. -

De lo anterior, surgió la jurisprudencia número P./J. 20/2014 (10a.), emitida por el Pleno de la SCJN, visible a 202, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, con número de registro: 2006224, que a la letra dice: - - - - - - - - - -

> **"*DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.*** *El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los*

derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano." -

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

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

"***Artículo 1.-*** *Todas las personas en el Estado de Yucatán gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y en esta Constitución, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Federal establece.* - - - - - - - - - - - -

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

"*Artículo 2.- Todas las autoridades* *y organismos autónomos del Estado de Yucatán, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley.* -

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

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

Con esta reforma se acentúa el reconocimiento de los derechos humanos en el Estado de Yucatán, por cuanto se cambia el nombre del Título Preliminar para denominarlo "De los Derechos Humanos y sus garantías"; asimismo en el primer párrafo del artículo 1 se contempla un "bloque de constitucionalidad y convencionalidad local"; es decir, normas que integran el texto constitucional, (punto sobre el que se abundará más adelante), aunado a la obligación de observar en materia de derechos humanos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales firmados por el Estado Mexicano, que miran hacia la justiciabilidad y eficacia de los derechos humanos, sobre todo en virtud de que el artículo 1, párrafo segundo Constitucional, incorpora el sistema de interpretación conforme que permite armonizar las normas locales con la Constitución Federal y los Tratados Internacionales; igualmente en el segundo párrafo, si bien no se establece expresamente, se incorpora el principio *pro persona* al señalarse que las normas relativas

a los derechos humanos se interpretarán favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, principio que se constituye en rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas. - - - -

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

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

En atención a lo anterior, este Tribunal considera que del párrafo primero del artículo 1 de la Constitución Local, se desprende la existencia de un Bloque de Constitucionalidad y de Convencionalidad Local, al incorporar al orden jurídico estatal un catálogo constitucional de derechos humanos comprendido por los establecidos en la Constitución Local, la Federal y los Tratados Internacionales, los cuales no se interrelacionan en forma jerárquica. -

Esto se debe a la propia remisión que hace el texto constitucional local, que implica que los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte adquieran un alcance y un valor constitucional local, generándose de esta manera una integración sistemática de la Constitución Local con aquéllas a las que el propio texto constitucional remite. -

Para el caso específico de los derechos humanos, esta integración normativa de naturaleza constitucional implica admitir que los derechos humanos reconocidos en los Tratados Internacionales y en la Constitución Federal, a los que la propia Constitución Local se refiere, son parte del Orden Jurídico Constitucional Estatal. -

Además del Bloque de Constitucionalidad surge el Bloque de Convencionalidad, en virtud de que se integran instrumentos internacionales los cuales pueden ser aplicados por los jueces locales en

forma directa e inmediata en ejercicio de un control difuso de convencionalidad.[48]- -

Esta cuestión no conlleva a un debilitamiento de la supremacía constitucional local a la que se refiere el artículo 3 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, pues no se trata de un problema de jerarquía, ya que por mandato de la propia Constitución Estatal, se hace un análisis de qué es lo más favorable para la persona, pues establece dentro de su composición que se prefiera siempre aquélla norma que beneficie más a la persona, lo que implica un abandonó en estos casos (derechos humanos) de los criterios tradicionales interpretativos donde todo se ve en forma piramidal, sino de una manera armónica en que distintos tipos de normas, la Constitución Estatal, la Constitución Federal y los Tratados Internacionales, que se interpretan armónicamente, son complementarias y siempre debe preferirse a aquella interpretación que es más acorde al ser humano, por cuanto la reforma constitucional local en materia de derechos humanos los puso en el centro. -

Por lo tanto, la reforma al artículo 1 Constitucional, lejos de debilitar la supremacía constitucional local, viene a reinterpretar la Constitución Local de una forma más amplia; de tal suerte, que actualmente se habla de un Bloque de Constitucionalidad y de Convencionalidad Local en materia derechos humanos, que permite interpretar la Constitución Estatal a la luz de la Federal y los tratados internacionales por mandato de la propia Ley Fundamental Local. -

Ahora bien, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1, se advierte la prohibición de restringir y suspender los derechos humanos, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Federal establece, esta es una diferencia importante que existe entre la Constitución Federal y la Local, por cuanto en la primera, ella misma constituye su límite, en cambio para la Estatal su límite es la Federal; esto es, que su límite lo constituye otro texto. Lo anterior resulta coherente si tomamos en cuenta que el origen de la Constitución Local es el Pacto Federal el cual no se puede transgredir atendiendo al artículo 41 de la Constitución Federal, que indica que las Constituciones de los Estados (como lo es la de Yucatán), en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, de ahí que al ejercerse la Jurisdicción

---

[48] Maneli, Pablo Luis, "Bloque de Constitucionalidad y Convencionalidad", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al* (Coord.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, tomo I*, México, Poder Judicial de la Federación-UNAM, 2014, p. 124.

Constitucional Local, se debe tener como eje rector la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en ningún momento se puede vulnerar, ya que iría en contra de la propia naturaleza y razón de ser de la Constitución Local, la cual nace como consecuencia de ésta. - -

En efecto, las Constituciones Estatales poseen como elementos esenciales: ser la norma suprema del ente político; respetar los parámetros del orden jurídico y político de la Constitución Federal y servir de cauce para las libertades y la gobernabilidad democrática, expresando la escala de valores fundamentales que imperan en una comunidad política para su reconocimiento y desarrollo. Este cuerpo prevalece sobre cualquier otra norma que está sujeta a ella y únicamente debe subordinación a la Constitución Federal y al Poder Constituyente. Dicha subordinación se traduce en actuar dentro de los límites explícitos e implícitos que una entidad federativa debe respetar, de lo que puede constatarse que una Constitución Local es un verdadero texto fundamental porque organizan la vida de los Estados y juegan un importante papel en el régimen federal de gobierno.[49] - - - - - - - - - - - - - - -

Sirve de apoyo por analogía de razón, la jurisprudencia número P./J. 22/2012 (10a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a la página 288, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, con registro 2001871, que a la letra dice: -

> **"*CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. SU ESTABLECIMIENTO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DEBE OBSERVAR EL MARCO PREVISTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**. *La Constitución de cada Estado de la República constituye un orden jurídico específico y superior al resto de las leyes y normas de cada entidad; de ahí que los Congresos respectivos tienen libertad de configuración para establecer tanto el diseño de su órgano de control constitucional local, como los respectivos medios de control e impugnación que garanticen la superioridad constitucional en el Estado, sin que ello implique, por sí mismo, una afectación a la esfera de los Poderes Legislativo o Ejecutivo estatales,* ***siempre que se observe, desde luego, el marco federal establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos****."* -

[49] Madero Estrada, José Miguel, "Constitución Local", en Ferrer Mac- Gregor, Eduardo *et al* (Coord.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, tomo I*, México, Poder Judicial de la Federación-UNAM, 2014, p. 203.

Asimismo, es aplicable por analogía a lo anterior, la jurisprudencia número P./J. 16/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 447, Tomo XIII, Marzo de 2001, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con registro 190236, que a la letra dice: -

"***ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL****. De lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano judicial competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad con el objeto de resolver la posible contradicción entre normas de carácter general expedidas, entre otros, por los órganos legislativos estatales, y la Constitución Federal. Ahora bien, de lo anterior no se advierte que el Órgano Reformador de la Constitución haya excluido de este medio de control constitucional a las normas que conforman una Constitución Local, ni tampoco se desprende que exista razón alguna para hacerlo así; antes bien, en el precepto constitucional en cita se establece que la acción de inconstitucionalidad procede contra normas generales, comprendiéndose dentro de dicha expresión a todas las disposiciones de carácter general y abstracto, provenientes de órganos legislativos. Además, estimar que las Constituciones de los Estados de la República no pueden ser analizadas por esta vía, implicaría que estos ordenamientos locales pudieran escapar del control abstracto de su subordinación con respecto a la Constitución Federal, lo cual es inadmisible, pues* ***conforme al contenido de los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento es la Ley Suprema de toda la Unión y si bien los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus Constituciones "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".*** *Por tanto, si el Poder Reformador de la Constitución estableció la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto, con el objeto de analizar la regularidad de las normas generales subordinadas al*

Pacto Federal, y entre éstas se encuentran expresamente las Constituciones Locales, es claro que sí procede la vía de referencia." -

Igualmente es aplicable, la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 45, Volumen 40, Primera Parte del Semanario Judicial de la Federación, con número de registro 233468, que a la letra dice: -

"SOBERANIA DE LOS ESTADOS, ALCANCE DE LA, EN RELACION CON LA CONSTITUCION. *Si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, también lo es que dicha libertad y soberanía se refiere tan sólo a asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal. De acuerdo con el mismo artículo 40, los Estados deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, es decir, de la propia Constitución. Ahora bien, el artículo 133 de la Constitución General de la República establece textualmente que: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes o tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados". Es decir, que* ***aun cuando los Estados que integran la Federación sean libres y soberanos en su interior, deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna. De tal manera que si las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben de predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de las leyes ordinarias impugnadas, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución local y de autoridad competente, de acuerdo con la misma Constitución local***." -

Ahora bien, en concordancia con lo decidido por el Pleno de la SCJN al resolver el expediente varios 912/2010, este Bloque de Constitucionalidad y de Convencionalidad Local, forma el parámetro de análisis del control de constitucionalidad y convencionalidad que debe

ejercer este Tribunal, pues pensar lo contrario conllevaría a no considerarlo como una autoridad jurisdiccional desvirtuando en consecuencia su naturaleza en contravención del artículo 4 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán . - - - - - - - - - - - - - - - - -

Máxime que la misma Constitución Local en su artículo 2 señala como deber de todas las autoridades estatales cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos que se establecen en la Constitución Local, independientemente de a que Poder pertenezca o de sus funciones, por ende, al ser este Tribunal una autoridad Estatal está obligada a cumplir con los deberes en materias de derechos humanos derivadas de la Constitución Estatal. -

De ahí que a semejanza de la SCJN que utiliza como parámetro de regularidad constitucional los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, dándoles rango constitucional, entonces éste Tribunal cuenta con facultades para utilizar como parámetro local a la Constitución Federal y a los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos para analizar la constitucionalidad de normas locales, ya que las primeras forman parten del marco jurídico estatal por orden expresa del artículo 1 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, y adquieren el mismo rango dentro de la misma. -

Cabe aclarar que este Tribunal Constitucional de conformidad con el artículo 70 Constitución Política y 97, 112, 121 y 128 Ley de Justicia Constitucional, ambas del Estado, cuenta con la competencia para declarar la inconstitucionalidad de actos, omisiones y normas locales sometidos a su jurisdicción cuando contravienen dicho Bloque, y no simplemente su inaplicación, pues es un Tribunal de carácter concentrado, de ahí que a diferencia de los demás órganos jurisdiccionales locales del Estado de Yucatán que únicamente inaplican dichos actos, este Tribunal sí se encuentra facultado para declarar su inconstitucionalidad cuando contravienen el Bloque de Constitucionalidad y Convencionalidad Local, pues como indicó la Suprema Corte este parámetro debe ser utilizado por las autoridades de acuerdo a su ámbito competencial. -

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis número P. LXX/2011 (9a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 557, del Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, con registro 160480, que a la letra dice: -

"***SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.*** *Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad*." -

II.- Ahora bien, una vez determinada la existencia de un Bloque de Constitucionalidad y Convencionalidad Local, se procede analizar si, como afirma la parte requirente, hay una Estructura Básica de la Constitución de Yucatán, para el caso afirmativo, se estudiarán sus implicaciones. -

Dentro de la Teoría Constitucional se reconoce un contenido básico dentro de la Constitución, el cual es llamado de diferentes formas de acuerdo al autor o Tribunal Constitucional que analiza el tema, denominándosele entre otras formas, Estructura Básica de la Constitución, Contenidos Fundamentales, Decisiones Políticas Fundamentales o Núcleo Intangible de la Constitución. Dichos términos hacen referencia al elemento primordial o parte central e inalterable de la

Constitución, a la que se van agregando otros elementos para formar un todo: el texto constitucional.[50] -

En efecto, las Constituciones se dividen en una parte dogmática y otra orgánica, la primera consiste en las normas que se ocupan de los derechos de los gobernados y la segunda son las normas concernientes a la organización de los poderes públicos. En ambas partes, se contienen principios o decisiones políticas fundamentales, que Carl Schmitt considera la esencia de la Constitución y que constituyen el ser y el modo de ser de una comunidad política, y que por ello sólo ésta puede modificarlas y no un órgano constituido.[51] -

Estas decisiones políticas fundamentales cimientan todo el sistema constitucional en su conjunto: la decisión por la democracia, el Estado de Derecho y el Estado social de Derecho, la libertad y la igualdad, el federalismo, la decisión de un sistema formal de libertades, el principio de legalidad, etc.[52] Por lo anterior, el órgano revisor de la Constitución sólo tiene competencia para reformar las leyes constitucionales, no así la Constitución, ya que estando de acuerdo con Schmitt, no puede ni debe alterar las decisiones políticas fundamentales.[53] - - - - - - - - - - - - - - - - - - -

En términos semejantes, Ricardo Guastini distingue entre las normas materialmente constitucionales y las nociones que son materia constitucional, estableciendo que las primeras son las normas de todo texto constitucional y las segundas son el conjunto de objetos que son regulados por tales normas. De lo anterior se puede advertir que en el texto constitucional hay diferentes contenidos, o si se prefiere, en la Constitución no todo es igual. No es lo mismo el contenido del artículo 1 de la Constitución Federal (principio de igualdad, principio de libertad, principio pro persona y principio de no discriminación) que el contenido del artículo 65 (fechas en que inician las sesiones del Congreso de la Unión), por lo que hay partes más constitucionales que otras.[54] - - - - - - - -

De igual forma, De la Madrid Hurtado enuncia los principios políticos fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la siguiente manera: a) soberanía popular,

---

[50] Vázquez Gómez Bisogno, Eduardo, “Núcleo Intangible de la Constitución”, en Ferrer Mac- Gregor, Eduardo *et al (*Coord.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, tomo II, México, Poder Judicial de la Federación-UNAM, 2014, P.946

[51] Allier Campusano, Jaime , “Inconstitucionalidad de Normas Constitucionales”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federa*l, México, Poder Judicial de la Federación, núm. 31, 2001, p. 58.

[52] *Ídem*.

[53] *Cfr.* Vázquez Gómez Bisogno, Eduardo, *op. cit.,* p.947.

[54] Vázquez Gómez Bisogno, Eduardo, *loc. cit.,* pp.947 y 948

lo cual lleva implícita la independencia nacional; b) el concepto de derechos individuales y sociales del hombre; c) el sistema representativo de gobierno; d) la división de poderes; e) el sistema federal; f) la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y la economía mixta, y g) la separación entre el Estado y las iglesias.[55] -

La Suprema Corte Justicia de la Nación ya ha reconocido la existencia de ciertos tópicos que deben ser protegidos especialmente. Así, en el recurso de reclamación 595/2001-PL, al interpretar el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que en controversia constitucional la suspensión no será procedente cuando se pongan en peligro las "instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano", por lo que construyó tal concepto jurídico indeterminado de la siguiente manera: "...si en su sentido gramatical la palabra "instituciones" significa fundación de una cosa, alude a un sistema u organización, así como al conjunto de formas o estructuras sociales establecidas por la ley o las costumbres; mientras que el término "fundamentales" constituye un adjetivo que denota una característica atribuida a algo que sirve de base, o que posee la máxima importancia, se concluye que por instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano debe entenderse las derivadas de los principios básicos que tienen como objetivo construir y definir la estructura política del Estado mexicano, así como proteger y hacer efectivas las disposiciones de la Constitución (…), dando estabilidad y permanencia a la nación en su conjunto, pues rigen su vida política, social y económica, principios entre los que se consideran los siguientes: a) régimen federal; b) división de poderes; c) sistema representativo y democrático de gobierno; d) separación Iglesia-Estado; e) garantías individuales; f) justicia constitucional; g) dominio directo y originario de la nación sobre sus recursos, y h) rectoría económica del Estado".[56] - - - - - -

De esta manera, la Suprema Corte consideró que al reconocer la función especial que realizan tales principios dentro de la estructura política del Estado Mexicano, concluyó que la suspensión como medida cautelar no puede concederse cuando se pongan en peligro tales instituciones, con lo que implícitamente se reconoce que existen tópicos que gozan de especial constitucionalidad.[57] -

Ahora bien, en el ámbito del derecho procesal constitucional y convencional, esta noción tiene un impacto que hoy se presenta como

[55] Allier Campusano, Jaime, *op. cit.,* p. 59
[56] Vázquez Gómez Bisogno, Eduardo, *loc. cit*., p.947
[57] *Ibídem.,* p.948

ineludible, debido a que se genera la necesidad de transitar de la sola defensa de la Constitución, a la defensa del núcleo intangible de la misma, ya que se diferencian los bienes constitucionales según una doble acepción: unos por sí mismos, otros por razón de aquéllos. Separando, pues, los bienes constitucionales esenciales de los bienes constitucionales útiles, distinción que obliga a diferenciar la tutela y protección que requieren, ya que los segundos dependen de los primeros.[58] -

En este sentido, la modificación de algunos elementos nucleares de una ley fundamental supondría la aprobación de una nueva Constitución.[59] -- - - - - - - - - - -

Lo anterior ha conllevado a que la jurisprudencia del Tribunal Federal Constitucional Alemán, el Tribunal Supremo Americano, entre otros, hagan referencia de normas constitucionales e inconstitucionales, conceptos con el que destacan la primacía interpretativa absoluta de esos principios sobre los demás de la Constitución.[60] - - - - - - - - - - - - - - - - - -

Autores como Biscaretti di Ruffia, Karl Loewenstein y Maurice Hauriou, entre otros, coinciden en señalar que sería inconstitucional una reforma que pretendiera quitar de la Carta Magna, alguna de las decisiones políticas fundamentales, por ser estos principios y valores límites no expresados al órgano revisor de la Constitución y que, si se rebasan, se debe salir inmediatamente en su defensa. La doctrina mexicana no ha sido ajena a esta teoría de la supremacía de las decisiones políticas fundamentales, pues autores como Emilio Rabasa, José María Castillo Velasco y Mario de la Cueva, entre otros, coinciden en la irreformabilidad de aquéllas.[61] -

De ahí que se hable del control constitucional de las reformas constitucionales, lo cual es evidente, si tomamos en cuenta que no es lo mismo hablar de la creación de la Constitución que una reforma a ella, ya que esto último está regulado por ella misma, el poder de reforma es un poder derivado y no originario.[62] -

[58] Vázquez Gómez Bisogno, Eduardo, *loc. cit*., p.948.
[59] Fernández Rodríguez, José Julio y Auzmendi del Solar, Montserrat, "Reforma constitucional y Constitución Española de 1978", en Rosario Rodríguez, Marcos del (coord.), *Supremacía constitucional,* México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2009, p. 98.
[60] Allier Campusano, Jaime , "Inconstitucionalidad de Normas Constitucionales", p. 58
[61] *Ibídem*, p. 59.
[62] Ragone, Sabrina, "Reforma Constitucional", en Ferrer Mac- Gregor, Eduardo et al (Coord.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, tomo II, México, Poder Judicial de la Federación-UNAM, 2014, p.1111.

El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales consiste en la valoración de la legalidad constitucional de aquellos instrumentos normativos que aportan una modificación a las cartas fundamentales.[63] -- - - - - - - - - -

Los fundamentos teóricos de este tipo de función han sido considerados, por un lado, la dicotomía entre poder constituyente y poder constituido (es decir, el poder de reforma, que fue previsto y regulado por el primero y subyace a los límites que el mismo estableció) y, por otro lado, la jerarquía de las fuentes con la supremacía constitucional. La paradoja principal, desde un punto de vista dogmático, consiste en la superposición del objeto del control y de su parámetro, pues los dos se encuentran en el mismo acto jurídico, pero ello es cierto sólo en los casos de valoración *a posteriori*, después de la entrada en vigor de la norma.[64] -

El precedente más antiguo al respecto es una sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos de 1798 (caso Hollingsworth vs. State of Virginia), en la cual se abrió paso al examen de los eventuales defectos formales de las enmiendas. También se basó en un vicio formal la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina a la hora de resolver el denominado caso Fayt vs. Estado Nacional en 1999: su juicio se basó en la imposibilidad de reformar la inamovilidad de los magistrados, pues no estaba incluida entre los aspectos que el Parlamento había deliberado someter a reforma en la convocatoria de la Convención Constituyente.[65] -

Finalmente, hay una pluralidad de sistemas donde la labor hermenéutica de los tribunales ha sido aún más indispensable para articular aquellos principios y valores esenciales que justifican el control de las reformas, especialmente a través de la exégesis de las cláusulas de intangibilidad y del concepto de “ley” sometida al control de constitucionalidad. La Corte Constitucional Italiana, entre otras, ha afirmado (sentencia 1146/1988) que existen algunos principios que no pueden ser subvertidos o modificados en su contenido esencial mediante reformas, porque reflejan los valores supremos del ordenamiento constitucional. Por otra parte, como afirman los promoventes, desde la década de los setenta, la Suprema Corte de la India ha ido elaborando la denominada “doctrina de la estructura básica” para individualizar aquellos elementos irreformables de la Constitución, y más recientemente el

---

[63] Ragone, Sabrina, “Control de Constitucionalidad de la reforma constitucional”, en Ferrer Mac- Gregor, Eduardo et al (Coord.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, tomo I, México, Poder Judicial de la Federación-UNAM, 2014, p.225.

[64] *Ibídem*, p.226.

[65] *Ibíd.*, pp. 226 y 227.

Tribunal Constitucional Peruano ha hecho referencia a los "contenidos fundamentales".[66] -

La presencia de casos de diferentes continentes y de diferentes familias jurídicas y modelos de justicia constitucional tanto como americano y austriaco, demuestran que la cuestión tiene un alcance universal, no pudiéndose circunscribir en una sola tradición jurídica.[67] - -

Este tema ha sido analizado en diversas ocasiones por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, llegando a diversas conclusiones, en donde por una parte vemos criterios en donde se niega la posibilidad de analizar reformas a la Constitución Federal, aunque otros en que se acepta la misma, como lo son las siguientes tesis, citadas en orden cronológico: "CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ESTATUTOS NO PUEDEN SER CONTRADICTORIOS ENTRE SÍ.";[68] "CONSTITUCIÓN, TODAS SUS NORMAS TIENEN LA MISMA JERARQUÍA Y NINGUNA DE ELLAS PUEDE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL.";[69] "REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. PROCEDE POR VIOLACIÓN A DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON GARANTÍAS INDIVIDUALES.";[70] "PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.";[71] ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA EJERCER EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS O RESPECTO DEL CONTENIDO DE LAS REFORMAS RELATIVAS.;[72] "**REFORMA CONSTITUCIONAL, AMPARO CONTRA SU PROCESO DE CREACIÓN. EL INTERÉS JURÍDICO DERIVA DE LA AFECTACIÓN QUE PRODUCE, EN LA ESFERA DE DERECHOS DEL QUEJOSO, EL CONTENIDO DE LOS PRECEPTOS**

[66] Ragone, Sabrina, "Control de Constitucionalidad de la reforma constitucional", *loc. cit.*, p. 227.
[67] *ídem*., p. 227.
[68] Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación. Volumen 39, 1ª parte. Séptima Época p. 22
[69] Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis XXXIX/90. Semanario Judicial de la Federación. Tomo V, Primera Parte, Enero a Junio de 1990. Octava Época. p. 17.
[70] Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis P. LXIII/99. Semanario Judicial de la Federación. Tomo X, septiembre 1999. Novena Época. p. 13.
[71] Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. jurisprudencia P./J. 39/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, septiembre 2002 p. 1136
[72] Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Aislada P. IV/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Abril de 2009, p. 1104.

MODIFICADOS;"[73] **PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES MANIFIESTA NI INDUDABLE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA**.[74] - - - - - - - - - - - -

Según la ejecutoria de la cual emana la última tesis antes mencionada (sentencia fecha veintinueve de septiembre de dos mil ocho, dictada en el amparo en revisión número 186/2008), el Poder Reformador de la Constitución es un poder limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto de la Carta Magna, razón por la cual cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional en contra de la posible violación a las normas del procedimiento reformatorio. Concretamente, es posible considerar a dicho Poder como autoridad responsable en el juicio de amparo, siempre que se impugnan infracciones adjetivas de reforma a la Ley Fundamental. - - - - - - - - - - - - - -

De ahí que el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. LXXVI/2009, aun cuando trata exclusivamente de la procedencia del juicio de amparo tratándose de violaciones a las formalidades que exige el artículo 135 constitucional para realizar una reforma a la ley fundamental, contenía las bases para que ese medio de control también proceda en contra de las reformas constitucionales que vulneren las decisiones políticas fundamentales e implicó un cambio de criterio hacia una apertura al control de constitucionalidad de reformas constitucionales.[75] - - - - - - - - - - - - - - - - - -

En efecto, en la mencionada sentencia dictada en el amparo en revisión número 186/2008, el Pleno resolvió que existe una distinción entre poder constituyente y poder de reforma, pues éste último tiene límites, ya que lo contrario implicaría una identificación entre poder constituyente y poder de reforma. Por ello, el poder de reforma es limitado y se corresponde con el principio jurídico de supremacía constitucional, mientras que el poder constituyente es ilimitado y se corresponde con el principio político de soberanía popular. -

---

[73]Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P. LXII/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, septiembre de 1999, p. 11.

[74] Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. tesis aislada P.LXXVI/20091414, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, diciembre 2009. Novena Época. p. 15.

[75] Debe señalarse, que en virtud de que la nueva ley de amparo contempló en forma expresa como causal de improcedencia las reformas a la constitución, la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Nación, ha emitido nuevos criterios referentes a considerar inoperantes los conceptos de violación y agravios en contra de la reforma constitucional, como lo son: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO DIRECTO Y AGRAVIOS EN SU REVISIÓN. SON INOPERANTES AQUELLOS EN LOS QUE SE IMPUGNA UN PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN;" y "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. NO PUEDE REALIZARSE RESPECTO DE LOS PRECEPTOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

En este sentido señaló que el poder reformador es un poder limitado, e identificó diversos tipos de límites, entre los que destacan los explícitos (o cláusulas de intangibilidad) e implícitos. Los primeros son los quedan establecidos en el propio texto constitucional y tienen un doble significado jurídico y político: jurídico, en tanto que se entiende que el texto constitucional está compuesto por dos clases de enunciados normativos: unos de mayor jerarquía que forman lo que se conoce como “supralegalidad constitucional” y otros de menor jerarquía; político, porque se supone que en el texto constitucional se funden en uno solo los conceptos de legitimidad y legalidad. -

Los límites implícitos, por el contrario, no se encuentran expresamente en el texto constitucional, sino que su existencia sólo puede ser deducida indirectamente, ya sea como una consecuencia lógica de los presupuestos en que descansa el sistema constitucional en su conjunto, o bien como correlato de ciertos significados contenidos en determinados preceptos de la Constitución. -

Estos límites implícitos se obtienen básicamente de la aceptación de dos principios fundamentales: la garantía de los derechos y el establecimiento de la división de poderes. A partir de tales principios se entiende que cualquier reforma atentatoria contra alguno de ellos tendría que interpretarse, necesariamente, no como una modificación del ordenamiento constitucional, sino como una auténtica destrucción del mismo. -- -

Consideró que a su vez los límites implícitos se dividen en formales y materiales. El primero deriva del principio jurídico de supremacía constitucional que impone el reconocimiento de unos límites implícitos formales que se centran básicamente en las propias normas reguladoras del procedimiento de reforma; por su parte, el principio político de soberanía popular condiciona la obligada aparición de unos límites implícitos materiales, cuya fundamentación y desarrollo han de ser deducidos, desde la lógica de la legitimidad, como correlato necesario de los valores materiales en los que se basa la idea del moderno Estado constitucional. -- - - - - - - - - - - - - - - - -

Los límites implícitos formales resultan, en su proyección normativa, perfectamente delimitables en las disposiciones reguladoras del procedimiento de reforma. En cambio, los materiales son más difíciles de identificar en tanto que se corresponden con un número más o menos variable de contenidos que se suponen aceptados como base axiológica

del Estado (la esencia de los derechos fundamentales, el principio democrático, la división de poderes, el poder constituyente del pueblo, entre otros). [76]- -

El Pleno determinó que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece límites explícitos, pero sí implícitos. De éstos, identificó como formal el contenido del artículo 135 Constitucional, que viste de facultades al Poder Reformador; es el sustento constitucional que le da vida. De ahí que aceptó que es posible admitir que se trata de un poder limitado, pues no puede ser, sin más, identificado con el poder constituyente originario. Los límites que pueden ser inmediatamente identificados son, como se ha dicho, los de tipo formal, lo que se traduce en que cualquier reforma que del texto constitucional se intente ha de respetar estrictamente el procedimiento establecido. Señaló que los límites materiales del poder reformador tendrían que ser definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en todo caso estarían relacionados con la garantía de los derechos y con la división de poderes.

De lo anterior, concluyó que, si el Poder Reformador es un poder limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquéllos actos reformatorios que se aparten de las reglas constitucionales. -

De esta resolución derivó la tesis P. LXXV/2009, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Tomo XXX, Diciembre de 2009, p. 14 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, con registro 165713, que a la letra dice: - - - - -

> ***“PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN. EL PROCEDIMIENTO REFORMATORIO RELATIVO EMANADO DE ESTE ÓRGANO CON FACULTADES LIMITADAS, ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL****. No puede identificarse al Poder Reformador de la Constitución con el Poder Constituyente, debido a que la propia Norma Fundamental establece ciertos límites al primero, los cuales deben cumplirse para respetar el principio jurídico de supremacía constitucional, pues de lo contrario se daría prevalencia únicamente al principio político de soberanía popular -los mencionados principios deben coexistir siempre que se asocien adecuadamente con los momentos históricos y con el tipo de ejercicio que se trate-. El*

[76] Como se observa los límites implícitos materiales corresponden al núcleo intangible de la Constitución.

Poder Constituyente, soberano, ilimitado, no puede quedar encerrado dentro del ordenamiento constitucional. La historia ha demostrado que todos los intentos de organización jurídica del Poder Constituyente, en el mejor de los casos, han servido sólo para privar al pueblo de sus facultades soberanas, a favor de otras instancias u otros órganos estatales. Se considera que ese poder ilimitado se ejerce, de acuerdo con su propia naturaleza, como fuerza externa al sistema, por lo que siempre y en todo momento podrá reformar a la Constitución existente o establecer una nueva, pero su actuación no podrá explicarse en términos jurídicos, sino por las vías de hecho, esto es, mediante un proceso revolucionario. En cambio, ningún poder constituido puede extraerse de la órbita en que la Constitución sitúa su esfera de competencias; por ello es que resulta inaceptable la pretensión de convertir al Poder Constituyente en el Poder Reformador -ordenado y regulado en la Constitución- como la aspiración contraria de hacer del Poder de Revisión un auténtico y soberano Poder Constituyente. El Poder Reformador es un órgano regulado y ordenado en el texto constitucional, pues es en él donde se basa su competencia. Aun cuando se acepte que la competencia para reformar la Constitución no es una competencia normal, sino una facultad extraordinaria o, si se quiere, una "competencia de competencias", ello no implica que se identifique, sin más, la facultad extraordinaria con el Poder Soberano. Claramente se trata de conceptos que no son idénticos, pues el Poder de Revisión nunca podrá tener otro fundamento que no sea la propia Constitución; de manera contraria, el Poder Constituyente, como poder soberano, es previo e independiente del ordenamiento. En consecuencia, es claro que solamente considerando al Poder Reformador como un poder constituido y limitado, la estructura de la organización constitucional democrática mantiene su coherencia y cobra sentido el principio jurídico de supremacía constitucional, ya que así ningún poder organizado y regulado por la Constitución puede ubicarse encima de ella. Sólo de este modo puede hablarse propiamente de una capacidad de la norma fundamental para controlar sus propios procesos de transformación. Con ello, la Constitución se presenta como auténtica lex superior y la reforma constitucional puede interpretarse como una verdadera operación jurídica. De todo lo

anterior se concluye que si el Poder Reformador es un órgano complejo limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, ***entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquellos actos reformatorios que se aparten de las reglas constitucionales.*** *Es decir, derivado de una interpretación del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional contra la eventual actuación violatoria de las normas del procedimiento reformatorio*." -

En efecto como se ha señalado anteriormente las Constituciones Estatales, como lo es la Constitución Política del Estado de Yucatán, poseen como elementos esenciales: ser la norma suprema del ente político; respetar los parámetros del orden jurídico y político de la Constitución Federal y servir de cauce para las libertades para la gobernabilidad democrática, expresando la escala de valores fundamentales que imperan en una comunidad política para su reconocimiento y desarrollo. Este cuerpo prevalece sobre cualquier otra norma que está sujeta a ella y únicamente debe subordinación a la Constitución Federal y al Poder Constituyente. Dicha subordinación se traduce en actuar dentro de los límites explícitos e implícitos que una entidad federativa debe respetar, de lo que puede constatarse que una Constitución Local es un verdadero texto fundamental porque organizan la vida de los Estados y juegan un importante papel en el régimen federal de gobierno.[77] -- -

La transformación de estos implicaría una sustitución (así la denomina la Corte Constitucional Colombiana, por ejemplo) y no una simple reforma: este conjunto de elementos conforma así la identidad constitucional (o el espíritu, como lo define la Constitución Noruega). Como se ha señalado algunos tribunales supremos han hecho referencia al concepto de "estructura básica" de la Constitución, como, por ejemplo, la Corte Constitucional de Sudáfrica y la Corte Suprema de la India, donde los debates acerca de estos elementos básicos ha girado en torno a conceptos como la supremacía constitucional, la democracia, la separación de poderes, el federalismo y los derechos. Asimismo, se ha hablado de decisiones políticas fundamentales (como la Sala

[77] Madero Estrada, José Miguel*, op. cit*., p. 203.

Constitucional de Costa Rica) o de contenidos fundamentales (Tribunal Constitucional peruano). -

Estos son verdaderos límites, los cuales pueden ser deducidos de la propia Carta Fundamental Estatal, y constituyen el núcleo intangible o estructura básica de la Constitución Local, el cual no puede ser transgredido por el Poder Reformador Local, pues lo contrario implicaría la existencia de una nueva Constitución, aunado a que ningún poder constituido puede extraerse de la órbita en que la Constitución sitúa su esfera de competencia. De ahí que el Poder Reformador Local tenga límites explícitos e implícitos que no pueden ser vulnerados. - - - - - - - - - -

Para efectos del presente asunto, podemos señalar que de la Constitución Local emanan, entre otros límites, el contemplado en el párrafo primero del artículo 2, que establece que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley. En este artículo no se hace distinción respecto del carácter de las autoridades, por lo que resulta lógico que el Poder Reformador al ser una autoridad debe cumplir con las obligaciones derivadas de dicho párrafo, por lo que estos deberes en materia de derechos humanos se constituyen en un límite implícito material a su actuación. -

Como complemento a dichos deberes, el segundo párrafo de dicho numeral, establece para todas las autoridades la prohibición de discriminar, pues como se ha señalado al ser el Poder Reformador una autoridad, está obligada a cumplir con esta prohibición que se constituye en un límite implícito material a su actuación. -

El principal límite para el Poder Reformador es el derivado de la parte final del primer párrafo del artículo 1 de la Constitución Local, que señala la prohibición de restringir y suspender los derechos humanos, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Federal dispone, lo que implica que se está estableciendo un límite implícito material en dicho precepto, que implica que en materia de derechos humanos la Constitución Local tiene como límite la Federal. Lo anterior resulta coherente si tomamos en cuenta que el origen de la Constitución Local es el Pacto Federal el cual no puede transgredir atendiendo al

artículo 41 de la Constitución Federal, que indica que las Constituciones de los Estados, en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, de ahí que al ejercerse la Jurisdicción Constitucional Local, se debe tener como eje rector la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en ningún momento se puede transgredirse, ya que iría en contra de la propia naturaleza y razón de ser de la Constitución Local, la cual nace como consecuencia de ésta. - - - - - - - - -

Asimismo, el artículo 108 constituye un límite implícito formal al establecer el procedimiento de reforma a la Constitución Local. - - - - - - - -

De esta manera al ser el Poder Reformador un poder limitado y sujeto necesariamente a los límites establecidos en el texto constitucional local, entonces es válido admitir la posibilidad de que sean analizados los actos reformatorios que se aparten de las reglas constitucionales mediante los medios de control constitucional local. - - - - - - - - - - - - - - - -

Es así, como por todo lo antes expuesto, que este Tribunal Constitucional Local concluye que la Constitución Política del Estado de Yucatán, al ser una Constitución contiene decisiones políticas fundamentales que rigen al Estado de Yucatán, las cuales constituyen su Núcleo Intangible o Estructura Básica que debe ser protegido mediante los medios de control constitucional local. -

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

Por reformas a la Constitución Política del Estado de Yucatán publicadas en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el día diecisiete de mayo del año dos mil diez, y la entrada en vigor de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado publicada en el citado medio de difusión el día primero de marzo del año dos mil once, se convirtió al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado en un Tribunal Constitucional, al otorgársele la facultad para conocer de mecanismos de control constitucional, como son la Controversia Constitucional Local, la Acción de Inconstitucionalidad Local, la Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa, y la Cuestión de Control Previo de Constitucionalidad. - - - - - -

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

"***Artículo 70.-*** *En materia de control constitucional local, corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia erigido en Tribunal Constitucional, conocer: -*
…III.- De las acciones contra la omisión legislativa o normativa, imputables al Congreso, al Gobernador o a los Ayuntamientos, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados por esta Constitución, así como de las leyes, siempre que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la misma. -
El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado, conforme a lo que disponga la ley. - - - - - - - - - - - - - - - - - -
La resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y decrete la existencia de omisión legislativa o normativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el órgano de difusión oficial del Estado.- -
La resolución del Pleno, respecto a omisiones del Congreso del Estado, otorgará un plazo que comprenda dos períodos ordinarios de sesiones para que éste emita la ley, decreto o acuerdo omitido. Si se trata de omisiones del Poder Ejecutivo o de los ayuntamientos, se otorgará un plazo de seis meses para subsanar la omisión. -
La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán las disposiciones constitucionales y legales aplicables de esta materia…" - - - - - - - - -
"Artículo 34.- *Son atribuciones del Tribunal Superior de Justicia del Estado, erigido como Tribunal Constitucional: - - - - - - - - - - - - -*
…III.- Conocer de las acciones contra la omisión legislativa o normativa, imputables al Congreso, al Gobernador, ambos del Estado, o a los Ayuntamientos, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados según la Constitución Política del Estado de Yucatán, así como de las leyes, siempre que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la misma, y…" -
"Artículo 35.- *Las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, las acciones de omisión legislativa o normativa y las cuestiones de control previo que sean planteadas ante el*

Tribunal Constitucional, se substanciarán de acuerdo a lo que dispongan las leyes aplicables." -

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

…III.- Acción contra la Omisión Legislativa o Normativa, y… - - - - -

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

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

Sobre la constitucionalidad de dichos numerales, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto dos asuntos en donde analiza la acción contra la omisión legislativa o normativa local; la primera vez, fue mediante la sentencia de fecha veintidós de marzo de dos mil doce, derivada de la acción de inconstitucionalidad 8/2010, promovida por el Procurador General de la República en contra de la reforma constitucional local publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el día diecisiete de mayo del año dos mil diez, en donde entre otros aspectos se examinó la constitucionalidad de la incorporación en la Constitución local de la acción contra la omisión legislativa local; la segunda ocasión en que se estudió este mecanismo fue en la sentencia de fecha dos de julio de dos mil trece que resolvió la acción de inconstitucionalidad 11/2011, promovida por la mencionada autoridad en donde se declaró la constitucionalidad del trámite de la acción contra la omisión legislativa o normativa local, previsto en la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán. Incluso del primer caso derivo la jurisprudencia número P./J. 24/2012 (10a.), visible a página 287, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 1, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, con número de Registro IUS: 2001864, que a la letra dice lo siguiente: -

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por el contrario las facultades o competencias de ejercicio obligatorio son **aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso**, es decir, **una obligación de realizarlas por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus**

funciones, de ahí que en caso de que no se realicen, el incumplimiento trae aparejada una sanción. En consecuencia, **el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedir determinada ley**. -

Como complemento a lo anterior, la obligación de legislar también puede encontrarse en forma implícita dentro del contexto constitucional.[78]

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

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

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

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

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

4. Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo. - -

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

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

Es necesario resaltar que también existe está omisión cuando al cumplirse el deber de legislar se hace de manera discriminatoria.[79]

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

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

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

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

[79] Alexander Aizenstad L., "El derecho a la norma ausente: el surgimiento de la inconstitucionalidad por omisión en Guatemala", en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 2013, Bogota, Konrad-Adenauer- Stiftung e.V.*, p. 151.

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

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

Ahora bien, en el presente caso se demandan omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio obligatorio, reclamándose que la deficiencia se encuentran en los artículos 49 y 201 del Código de Familia para el Estado Libre y Soberano de Yucatán y del párrafo segundo del artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán. De esto deriva la necesidad de analizar si puede ser estudiada en esta vía una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio la reforma al artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, que es la que incorpora al texto constitucional el matrimonio y el concubinato entre parejas heterosexuales. -

Siendo que como se ha concluido con anterioridad, el Poder Reformador al ser un poder limitado y sujeto necesariamente a los límites establecido en el texto constitucional local, entonces es jurídica y constitucionalmente válido admitir la posibilidad de que sean analizados

los actos reformatorios que se aparten de las reglas constitucionales mediante los medios de control constitucional local, por lo que es susceptible de análisis a través de esta vía, omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio obligatorio derivadas de reformas constitucionales. -

Ahora bien, de los artículos 70, fracción III de la Constitución Política, 34 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 100 fracción II de la Ley de Justicia Constitucional, todas del Estado de Yucatán, se advierte que el objeto de análisis de este mecanismo es la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, siendo que las Constituciones son *leyes en sentido genérico*, pues son documentos que expresan normas jurídicas,[80] y que a diferencia de la ley de amparo, los numerales antes señalados no prohíben analizar en esta vía, omisiones derivadas de Reformas Constitucionales, por lo que resulta válido considerar que éstas pueden ser analizadas por cuanto son disposiciones de carácter general. -

Máxime que como ha considerado **el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las Constituciones Locales son normas de carácter general**. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia número P./J. 16/2001 antes citada, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 447, Tomo XIII, Marzo de 2001, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con registro 190236, que a la letra dice: --- "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**.". - - - - - - - - - - - - - -

Asimismo, de los propios artículos 70, fracción III de la Constitución Política, 34 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 100 fracción II de la Ley de Justicia Constitucional, todas del Estado de Yucatán, se señala como parte requerida al Congreso del Estado de Yucatán, siendo que la citada autoridad funciona tanto como Poder Legislativo y como Poder Reformador, sin que en ninguno de estos cuerpo normativos se haga distinción a que función del Congreso del Estado se refiere, por lo que atendiendo al principio general de derecho que reza: "*donde la ley no distingue, al juzgador no le es dable en ningún momento*", se debe entender que se refiere a ambas funciones, pues de

[80] Guastini, Ricardo, "Sobre el Concepto de Constitución", en Carbonell, Miguel, *Teoría de la Constitución, Ensayos Escogidos*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 100 y 101.

lo contrario se habría hecho esa diferenciación, señalándolo como parte requerida al Poder Legislativo o el Legislador Ordinario. - - - - - - - - - - - - -

Esta interpretación resulta acorde al criterio de interpretación establecido en el artículo 6 de la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, en caso de dudas que surjan en cuanto al sentido de sus preceptos deberán aclararse de manera que se cumplan los principios constitucionales relativos a la función jurisdiccional de control constitucional y se logre el irrestricto respeto de la Constitución Local, y siendo que como se ha reconocido la Constitución Política del Estado de Yucatán, al ser una Constitución contienen decisiones políticas fundamentales que rigen al Estado de Yucatán, las cuales constituyen su Núcleo Intangible o Estructura Básica que debe ser protegido mediante los medios de control constitucional local, de ahí que resulte congruente interpretar la protección de este núcleo a través de la omisión legislativa o normativa local incluso contra actos del Congreso del Estado en su carácter de Poder Reformador, pues la ausencia de una norma o su insuficiencia constituye un agravio de relevancia constitucional, dado que sí con la ausencia se transgrede a un deber jurídico, se quebranta el orden constitucional, aunado a que ningún poder constituido puede extraerse de la órbita en que la Constitución sitúa su esfera de competencia y como se ha reiterado el Congreso del Estado en su carácter de Poder Reformador Local tiene límites explícitos e implícitos que no pueden ser vulnerados. -

Resulta importante reiterar que el Congreso del Estado en su carácter de Poder Reformador tiene diversos límites que emanan de la Constitución Local, entre los que se encuentran el contemplado en el párrafo primero del artículo 2, en el que se establece que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En este sentido, el Estado está obligado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley. Y como complemento a dichos deberes u obligaciones, el segundo párrafo de dicho numeral, dispone la prohibición a todas las autoridades de discriminar, que como se ha señalado al ser el Poder Reformador una autoridad, está obligada a cumplir con este mandato que se constituye un límite implícito material a su actuación. -

Lo anterior sin perder de vista la existencia de otro límite importante para el Poder Reformador, el cual deriva de la parte final del primer párrafo del artículo 1 de la Constitución Local, que señala la prohibición de restringir y suspender los derechos humanos, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Federal establece, lo que implica que se está instaurando un límite implícito material en dicho precepto, que conlleva a que en materia de derechos humanos la Constitución Local tiene como límite la Federal, pues si tomamos en cuenta que el origen de la Constitución Local es el Pacto Federal el cual no puede transgredir atendiendo al artículo 41 de la Constitución Federal, que indica que las Constituciones de los Estados, en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, de ahí que al ejercerse la Jurisdicción Constitucional Local, se debe tener como eje rector la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en ningún momento se puede transgredir, ya que iría en contra de la propia naturaleza y razón de ser de la Constitución Local, la cual nace como consecuencia de ésta, aunado a esto, el artículo 108 también constituye un límite implícito formal al establecer el procedimiento de reforma a la Constitución Local. - - - - - -

Debe aclararse que si bien se reformó el artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán y se aprobó el nuevo Código de Familia, antes de la reforma constitucional local en materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario oficial del Estado de Yucatán el día veintiséis de Julio de dos mil trece, también lo es que en ese momento el artículo 1 de nuestra Carta Magna Local (vigente en la época en que se reformó el artículo 94 de la Constitución Local y se aprobó el nuevo Código de Familia) protegía los derechos humanos mediante el concepto histórico de garantías individuales, e inclusive se reconocía los contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales en los que México forme parte, es decir, desde esa época existía un Bloque de Constitucionalidad y Convencionalidad Local formado por los derechos humanos reconocidos en la Constitución Local, la Constitución Federal y los Tratados Internacionales, asimismo el artículo 2 establecía la obligación de todos los Poderes del Estado de respetar los derechos y prerrogativas señaladas en el artículo 1 además de que prohibía toda discriminación, máxime que en ese momento el 87, fracción IV de nuestra Ley Fundamental Local, contemplaba como función específica del Estado, garantizar la protección de los derechos humanos. Ahora bien, la omisión reclamada sigue existiendo, lo que también implicaría una posible omisión por parte del Congreso del Estado a sus deberes derivados de la reforma

constitucional local en materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario oficial del Estado de Yucatán el día veintiséis de Julio de dos mil trece, pues de estas reformas existen diversas obligaciones para todas las autoridades del Estado en materia de derechos humanos. - - - - - - - - -

En este sentido, tomando en cuenta que el objeto de la omisión legislativa es restaurar la regularidad constitucional violentada, que como se ha mencionado puede transgredirse por una reforma constitucional al núcleo intangible de ella, de ahí que resulte válido que no se limitó este mecanismo excluyendo las reformas constitucionales o excluyendo al Congreso en su carácter de Poder Reformador, por lo que dicho acto es susceptible de análisis a través de este medio de control constitucional. - -

A mayor abundamiento, esta interpretación es la que resulta compatible con las obligaciones internacionales que tiene el Estado Mexicano, pues como consideró la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso “La Última Tentación de Cristo“(Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, la obligación de respeto al contenido de los derechos fundamentales reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dimana el deber de los Estados de adecuar su Constitución Nacional al Pacto de San José. En este sentido, el Estado de Yucatán como entidad federativa del Estado Mexicano también está obligado a ajustar su Constitución Local a la mencionada Convención, máxime que forma parte de su Bloque de Constitucionalidad y de Convencionalidad Local, ya que en lo que respecta a la denominada “cláusula federal” contemplada en el artículo 28 de la Convención Americana, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido claramente que según una jurisprudencia centenaria y que no ha variado hasta ahora, un Estado no puede alegar su estructura federal para dejar de cumplir una obligación internacional. Asimismo las disposiciones internacionales que conciernen a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos, deben ser respetadas por los Estados Americanos Partes en las respectivas convenciones, independientemente de su estructura federal o unitaria. De tal manera, que la Corte consideró que los Estados partes deben asegurar el respeto y la garantía de todos los derechos reconocidos en la Convención Americana a todas las personas que estén bajo su jurisdicción, sin limitación ni excepción alguna con base en dicha organización interna. El sistema normativo y las

prácticas de las entidades que forman un estado federal deben adecuarse a la Convención Americana.[81] -

En este aspecto, a decir de la mencionada Corte Interamericana una omisión legislativa es susceptible de violar derechos humanos, pues la obligación de dictar las medidas que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en la Convención, comprende la de no dictarlas cuando ellas conduzcan a violar esos derechos y libertades. Ya que considera que son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la Convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2. También, por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención.[82] De ahí que exista un deber de adecuar la legislación a la Convención Americana, pues el Estado, al emitir una ley, debe cuidar que se ajuste a la normativa internacional de protección, y no debe permitir que sea contraria a los derechos y libertades consagrados en un tratado internacional del cual sea parte,[83]situación que se garantiza con la acción contra la omisión legislativa o normativa local. - - - - - - - - - - - - - - -

En efecto, el deber general del Estado, establecido en el artículo 2 de la Convención, incluye la adopción de medidas para suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que impliquen una violación a las garantías previstas en la Convención, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia efectiva de dichas garantías.[84] La Corte Interamericana ha interpretado que tal adecuación implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos ahí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías[85] La citada Corte ha entendido

---

[81] Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200; Caso Garibaldi Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C No. 203

[82] Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14

[83] Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72

[84] Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68.

[85] Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52; Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de

que la obligación de la primera vertiente se incumple mientras la norma o práctica violatoria de la Convención se mantenga en el ordenamiento jurídico[86] y, por ende, se satisface con la modificación[87], la derogación, o de algún modo de anulación,[88] o la reforma de las normas o prácticas que tengan esos alcances, según corresponda,[89] de ahí que al interpretarse que vía de acción contra la omisión legislativa o normativa local se pueda analizar por este Tribunal una omisión en la Constitución Local que vulnere los derechos humanos contenidos en el Bloque de Constitucionalidad y de Convencionalidad Local, esta Autoridad y en general el Estado de Yucatán está cumpliendo con su obligación en la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. -

IV.- Explicado lo anterior, es necesario establecer si, como afirma la parte requirente, existe obligación del Congreso del Estado de legislar acerca del matrimonio y el concubinato. - - - - - - - - - - - - - -

Para determinar lo anterior, debe analizarse el derecho humano de protección a la familia. Este derecho humano es reconocido tanto a nivel estatal, nacional e internacional; tal y como se puede observar entre otros artículos, el 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán; 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; VI de la Declaración Americana; 17, 23 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. -

Según el Comité de Derechos Humanos, la razón de su protección se debe a que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, por cuanto constituye el ámbito primario para el ejercicio y desarrollo de los derechos humanos, toda vez que es el lugar donde se desenvuelve el individuo. Por este motivo es que tiene que ser salvaguardada

---

septiembre de 2006. Serie C No. 154 y Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179.

[86] Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

[87] Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126 y Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94

[88] Caso Caesar Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 11 de marzo 2005. Serie C No. 123.

[89] Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154 y Caso Raxcacó Reyes Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 133.

independientemente de su configuración, por lo que todos los modelos de familia deben ser reconocidos y amparados por el Estado.[90] - - - - - - - - - -

En términos similares, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva Oc-17/2002, de 28 de agosto de 2002, denominada "Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño", declaró que: "…*el reconocimiento de la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad, con derecho a la protección de la sociedad y el Estado,* ***constituye un principio fundamental del Derecho Internacional de los Derechos Humanos***."[91] Asimismo, indicó que el derecho de protección de la familia, reconocido en el artículo 17 de la Convención Americana genera, entre otras obligaciones, la de favorecer, de la manera más amplia el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar,[92] mencionando que las interferencias estatales más graves son las que tiene como resultado su división.[93] -

Debe mencionarse que su reconocimiento y contenido a nivel internacional sigue en expansión; tal y como se apreció en el XVII Congreso Internacional de Derecho Familiar, en donde se propuso la adopción de la "Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Familia".[94] -

Ahora bien, nos comenta Manuel F. Chaves Ascencio que del derecho humano de protección de la familia derivan entre otros derechos humanos que tiene toda familia y sus integrantes, como son los siguientes:[95] -

1) **Derecho a contraer matrimonio;**[96] -

2) Derecho a la preparación a la vida conyugal y familiar;[97] - - - - - -

3) **Derecho a formar y ser parte de una familia**;[98] - - - - - - - - - - - -

4) Derecho de la madre a la protección legal y seguridad social;[99] -

---

[90] *Cfr*. Comité de Derechos Humanos, *Observación General Nº 19, "Artículo 23 - La familia"*, aprobada en su 39 período de sesiones de 1990; párr. 1 y 2.

[91] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva Oc-17/2002, de 28 de agosto de 2002 "Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño"*, párr. 67.

[92] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva Oc-17/2002, de 28 de agosto de 2002 "Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño"*, *op. cit.* párr. 66.

[93] *Ibídem*, párr. 77.

[94] Rivero Evia, Jorge, "Hacia la consolidación de una Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Familiar", en *Justicia en Yucatán*, Mérida, México, Poder Judicial del Estado de Yucatán, número 33, octubre- diciembre, 2012, pp.23 y 24.

[95] Cfr. Chaves Ascencio, Manuel F, *La familia y los derechos humanos, en Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, Universidad Iberoamericana, número 21, Año 1992, pp. 167-187.

[96] Art. 16.1 y 16.2 Declaración Universal de Derechos Humanos, 23.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 10.1 Pacto Internacional de Derechos Económico Sociales y Culturales, 17.2 y 17.3 Convención Americana sobre Derechos Humanos.

[97] Art. 26.2 Declaración Universal de Derechos Humanos, 3 fracción I inciso C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[98] Art. 11 Pacto Internacional de Derechos Económico Sociales y Culturales, 17.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

5) Derecho a decidir el número de hijos;[100] - - - - - - - - - - - - - - - - - - 6) Derecho al ejercicio de la patria potestad;[101] - - - - - - - - - - - - - -

7) Igualdad de Dignidad y Derechos Conyugales[102]- - - - - - - - - - - - -

8) Derecho de los cónyuges e hijos a la protección legal en caso de cesación de efectos del matrimonio o en caso de abandono;[103] - - - - - - - - -

9) Igualdad de dignidad y derechos de los hijos independientemente su origen;[104] -

10) Derecho de los hijos a su protección, alimentos y a buen trato de los padres;[105] -

11) Derecho a un salario familiar suficiente;[106] - - - - - - - - - - - - - - - -

12) Derecho a la salud y seguridad social de sus integrantes;[107] - - -

13) Derecho a la vivienda digna y suficiente a sus necesidades;[108]

14) Derecho a la integridad y estabilidad, a la intimidad y al honor familiar;[109] -

15) Derecho a la educación;[110] -

16) Derecho a creer y profesar su propia religión o convicciones y a difundirlas;[111] -

---

[99] Art. 25.2 Declaración Universal de Derechos Humanos y 10.2 del Pacto Internacional de Derechos Económico Sociales y Culturales,

[100] Art. 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

[101] Art. 8, 9 y 14.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

[102] Art. 23.4 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 17.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[103] Art. 16 Declaración Universal de Derechos Humanos, 23.4 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 17.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos.

[104] Art. 2.1 Declaración Universal de Derechos Humanos, 24.1 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 10.3 Pacto Internacional de Derechos Económico Sociales y Culturales, 19 Convención Americana sobre Derechos Humanos, 7 y 4 Convención sobre los Derechos del Niño.

[105] Art 11 Pacto Internacional de Derechos Económico Sociales y Culturales y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[106] Art. 23.3 y 25.1 Declaración Universal de Derechos Humanos, 7.1 Pacto Internacional de Derechos Económico Sociales y Culturales y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[107] Art. 22 Declaración Universal de Derechos Humanos, 9, 11 y 12 Pacto Internacional de Derechos Económico Sociales y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[108] Art. 25 Declaración Universal de Derechos Humanos, 11 Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[109] Art 12 Declaración Universal de Derechos Humanos, 17 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 11.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos, 16.1 Convención sobre los Derechos del Niño y 16 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[110] Art. 26.3 Declaración Universal de Derechos Humanos, 18.4 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 13,3 Pacto Internacional de Derechos Económico Sociales, 12.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 Convención sobre los Derechos del Niño.

17) Derecho a participar en el desarrollo de la comunidad;[112] - - - - -

18) Derecho a la asesoría conyugal y familiar; - - - - - - - - - - - - - - - -

19) Derecho al descanso y sano esparcimiento;[113] - - - - - - - - - - - -

20) Derecho de asociación.[114]- -

De estos derechos nace la obligación de los Estados de legislar para proteger la estabilidad de la familia y a regular la conducta de sus integrantes entre sí, y también a delimitar las relaciones conyugales, de concubinato y de parentesco, conformadas por un sistema especial de protección de derechos y obligaciones respecto de menores, personas con discapacidad, mujeres y adultos mayores, de bienes materiales e inmateriales, poderes, facultades y deberes entre padres e hijos, consortes y parientes, cuya observancia alcanza el rango de orden público e interés social. -

Sirve de apoyo por analogía de razón la tesis jurisprudencial número I.5o.C. J/11, emitida por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, visible a Tomo XXXIII, Marzo de 2011, Pág. 2133; Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con número de registro 162604, que a la letra dice: - - - - - - - - - - -

> "***DERECHO DE FAMILIA. SU CONCEPTO****. En el sistema jurídico mexicano, basado en un sistema constitucional y democrático, el derecho familiar es un conjunto de principios y valores procedentes de la Constitución, de los tratados internacionales, así como de las leyes e interpretaciones jurisprudenciales, dirigidos a proteger la estabilidad de la familia y a regular la conducta de sus integrantes entre sí, y también a delimitar las relaciones conyugales, de concubinato y de parentesco, conformadas por un sistema especial de protección de derechos y obligaciones respecto de menores, incapacitados, mujeres y adultos mayores, de bienes materiales e inmateriales, poderes, facultades y deberes entre padres e hijos, consortes y parientes, cuya observancia alcanza el rango de orden público e interés social*." -

Por otra parte, en relación al derecho de contraer matrimonio tenemos que los artículos 16.1 y 16.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 23.2, 23.3 y 23.4 del Pacto Internacional de

---

[111] Art. 18 Declaración Universal de Derechos Humanos, 18 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 12 Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.2 Convención sobre los Derechos del Niño.

[112] Art. 28 Declaración Universal de Derechos Humanos, 15 Pacto Internacional de Derechos Económico Sociales.

[113] Art. 24 Declaración Universal de Derechos Humanos.

[114] Art 20 Declaración Universal de Derechos Humanos, 22 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 16 Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Derechos Civiles y Políticos, 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Económico Sociales y Culturales, y 17.2, 17.3 y 17.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hablan sobre este tema, indicando lo siguiente: -

"***Artículo 16. 1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia****; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio*. -

2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio…"- -

"***Artículo 23****…* ***2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio*** *y a fundar una familia si tiene edad para ello.* -

3. El matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes. -

4. Los Estados Partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos." - - - - - - -

"***Artículo 10.*** *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que: 1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges…."*- - - - - -

"***Artículo 17.*** *Protección a la Familia….* ***2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención***. - - - - - - - - - - - - - - - -

3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes. -

4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se

adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos." - - - - - - - - - - - - -

En iguales términos el Preámbulo de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios señala lo siguiente: "…Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, **tienen derecho**, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, **a casarse y fundar una familia**; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio…".- -

De lo anterior, observamos que la institución matrimonial representa uno de los elementos incluidos desde hace siglos en las legislaciones civiles de la mayoría de los países, siendo que actualmente encontramos el reconocimiento del matrimonio en los más importantes tratados relativos a los derechos humanos de las personas, lo que tiene una indudable trascendencia, pues de esta manera ya no depende en exclusiva de la voluntad del Legislador nacional la existencia del matrimonio, ya que se produce una remisión a las normas internas para que concreten aspectos tan importantes como la edad o las formas de celebración, pero lo que no es admisible jurídicamente es que las leyes estatales prohíban o deroguen el matrimonio o, por citar otro ejemplo, lo regulen en términos que provoquen desigualdad entre los cónyuges o que discriminen a los hijos extramatrimoniales. -

Ahora bien, de todas estas normas internacionales y del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos concluir que se reconocen como derechos: el de crear una familia y el de contraer matrimonio, siendo que como consecuencia del primero, los Estados debe proteger y regular las diferentes formas de creación familiar como lo es la figura del concubinato. -

Esto implica que en acatamiento a los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades, como lo es en este caso, el derecho humano de protección de la familia, el de contraer matrimonio, así como las diferentes formas de creación familiar. En relación con la obligación general de adecuar la normativa interna a la Convención; la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado en varias oportunidades que "en el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, **debe introducir en su derecho interno las**

modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas".[115] En la Convención Americana este principio es recogido en su artículo 2, que establece la obligación general de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma, para garantizar los derechos en ella reconocidos[116] lo cual implica que las medidas legislativas han de ser efectivas (principio de *effet utile*).[117] -

En concordancia con lo anterior, el Comité de Derechos Humanos, órgano facultado para interpretar las obligaciones derivadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, consideró que para dar de una manera eficaz la protección prevista en el artículo 23 del mencionado Pacto, es preciso que los Estados adopten medidas de carácter legislativo.[118] -

Lo anterior impacta en las labores de los Poderes del Estado de Yucatán cuya obligación es el proteger a la familia, lo que implica la creación de normas e instituciones jurídicas que organicen, protejan y cuiden a la familia como célula básica de nuestra sociedad, para lo cual deben establecerse óptimas condiciones para el pleno desarrollo de sus miembros, pues ésta es el mejor lugar para el crecimiento y formación de los individuos. -

De ahí que en acatamiento de estas obligaciones de protección a la familia y del derecho a contraer matrimonio, el Congreso del Estado reformó el artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, lo cual fue publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el veinticuatro de julio de dos mil nueve, numeral que fue modificado en los términos siguientes: -

---

[115] Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Fondo. Sentencia de 2 de febrero de 1996. Serie C No. 26; Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166 y Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162.

[116] Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73; Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162 y Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166.

[117] Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74; Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162 y Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166.

[118] *Cfr*. Comité de Derechos Humanos, *Observación General Nº 19, "Artículo 23 - La familia"*, aprobada en su 39 período de sesiones de 1990; párr. 3.

"***Artículo 94.-*** *La familia es una institución social permanente a la que se reconoce como el fundamento primordial de la sociedad sobre la cual evoluciona el Estado.* -

Es una institución integrada por dos o más personas unidas o emparentadas entre sí, por afinidad, por consanguinidad o por adopción, que como comunidad afectiva y de convivencia, potencía el libre desarrollo de todos sus miembros. -

El ***matrimonio*** *es una institución por medio del cual se establece la* ***unión jurídica de un hombre y una mujer****, con igualdad de derechos, deberes y obligaciones, con la posibilidad de generar la reproducción humana de manera libre, responsable e informada. El Estado reconoce que es de vital interés para la sociedad que en la unión de hombre y mujer para la procreación, se establezcan límites en cuanto a la edad y salud física y psíquica.* -

El ***concubinato*** *es la* ***unión de un hombre y una mujer****, quienes libres de matrimonio, viven como esposos y pueden generar una familia, en los términos que fije la ley.* -

El Estado y la ley protegerán la organización y el desarrollo de la familia, así como el respeto a su dignidad e intimidad. Asimismo, regularán el matrimonio, las causas de separación, disolución y sus efectos; así como las condiciones para la constitución del concubinato." -

Con posterioridad, el Congreso del Estado de Yucatán aprobó el nuevo Código de Familia del Estado de Yucatán, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el treinta de abril de dos mil doce, el cual en sus artículos 49 y 201 contiene lo siguiente: - - - - - - - - - - - - - - - - - -

"*Naturaleza del matrimonio* -

Artículo 49. *El* ***matrimonio*** *es una institución por medio de la cual se establece la* ***unión voluntaria y jurídica de un hombre y una mujer****, con igualdad de derechos, deberes y obligaciones, con la posibilidad de generar la reproducción humana de manera libre, responsable e informada*." -

"*Concepto de concubinato* -

Artículo 201. *El concubinato es la* ***unión de un hombre y una mujer*** *quienes, libres de matrimonio, hacen vida en común de manera notoria, permanente, han procreado hijos o hijas o han vivido públicamente como marido y mujer durante dos años continuos o más*."- -

De esto se advierte que el Congreso del Estado en aras de proteger el derecho humano de Protección a la Familia y de contraer matrimonio, estableció las figuras del matrimonio y el concubinato, ambas

instituciones jurídicas que organizan, protejan y cuidan a la familia como célula básica de nuestra sociedad. -

En consecuencia, se puede afirmar que se establecieron las figuras del matrimonio y el concubinato, por cuanto de la lectura de los Tratados Internacionales antes citados y del artículo 4 de la Constitución Federal, el Congreso del Estado tenía la obligación de adoptar disposiciones que garanticen los derechos y libertades de la familia y sus integrantes, en este caso con el establecimiento de instituciones que regulen las relaciones personales y patrimoniales que se dan en el seno de la familia, así como su posibilidad de reclamo en la vía judicial, como lo es en específico las instituciones de matrimonio y concubinato.- - - - - - - - - - - - -

De todo lo anterior deriva que, tal y como afirma la parte requirente, la reforma al artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán y la aprobación del nuevo Código de Familia, en específico sus artículos 49 y 201, que contemplan las instituciones del matrimonio y el concubinato, se derivó de una facultad o competencia de ejercicio obligatorio del Congreso del Estado de Yucatán, por cuanto en el orden jurídico existía un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizarlas por parte del Congreso del Estado, tal y como afirmó el requirente en su escrito inicial. En este caso, el Congreso no tenía opción de decidir si crea o expide disposiciones legales que garanticen los derechos y libertades de la familia, como lo es establecer las instituciones del matrimonio y el concubinato. - - - - - - - - - -

V.- Continuando, una vez establecida la obligación de legislar acerca del matrimonio y el concubinato, se procede a analizar si, como afirma la parte requirente, se hizo de manera incompleta o deficiente. -

En el presente caso, al establecerse las instituciones del matrimonio y el concubinato en el artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán y 49 y 201 del Código de Familia para el Estado de Yucatán, se omitió contemplar a las parejas del mismo sexo, situación que transgrede el derecho humano a la igualdad, contraviniéndose de esta forma los artículos 1, 2 y 89 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, al igual que el Bloque de Constitucionalidad y de Convencionalidad Local, ya que se quebrantaron los artículos 1, 4 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1.1, 2, 11, 17, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de lo que deviene

que al cumplirse la obligación de legislar acerca del matrimonio y el concubinato, se hizo de manera incompleta o deficiente, por cuanto se omitió contemplar a las parejas del mismo sexo, lo que se tradujo en una afectación directa al orden constitucional local al transgredir los numerales antes señalados, de lo que deriva la inconstitucionalidad de dicha omisión, tal y como afirma la parte requirente. -

En primer, término, **debe reiterarse** que si bien se reformó el artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán y se aprobó el nuevo Código de Familia del Estado, antes de la reforma constitucional local en materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el día veintiséis de Julio de dos mil trece, también lo es que en ese momento el artículo 1 de nuestra Carta Magna Local (vigente en la época en que se reformó el artículo 94 de la Constitución Local y se aprobó el nuevo Código de Familia) protegía los derechos humanos mediante el concepto histórico de garantías individuales, e inclusive se reconocía los contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales en los que México forma parte, es decir, desde esa época existía un Bloque de Constitucionalidad y Convencionalidad Local integrado por los derechos humanos reconocidos en la Constitución Local, la Constitución Federal y los Tratados Internacionales, y el artículo 2 establecía la obligación de todos los Poderes del Estado de respetar los derechos y prerrogativas señaladas en el artículo 1 además de que prohibía toda discriminación, máxime que en ese momento el artículo 87, fracción IV de nuestra Ley Fundamental Local, contemplaba como función específica del Estado, garantizar la protección de los derechos humanos, por lo que de este bloque deriva que cuando se cumplió con la obligación de legislar acerca del matrimonio y el concubinato, se hizo de manera incompleta o deficiente, por cuanto se hizo omitió contemplar a las parejas formadas por personas del mismo sexo. **Ahora bien, la omisión reclamada sigue existiendo, lo que también implica una omisión de los deberes derivados de la reforma constitucional local en materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario oficial del Estado de Yucatán el día veintiséis de Julio de dos mil trece, pues de estas reformas implican un compromiso por parte de todas las autoridades del Estado en materia de derechos humanos, lo que se traduce en un deber positivo de garantía con respecto a los individuos sometidos a la jurisdicción estatal, pues supone tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos, en**

específico el de introducir las modificaciones normativas necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas en materia de derechos humanos; sin embargo, en el presente caso las instituciones del matrimonio y el concubinato siguen configuradas en forma incompleta, lo que conlleva a una falta de acceso a estas figuras jurídicas por la comunidad LGBT provocada por la omisión de legislar. -

Para entender porque existe una exclusión, debe mencionarse que en los últimos años ha habido un aumento de los países que están reconociendo el derecho al matrimonio a las parejas del mismo sexo, igualando los derechos de los modelos de familia. Desde diferentes Organismos de Naciones Unidas se ha incidido en el trato igualitario en la orientación sexual e identidad de género. En diciembre de 2012, se presentaba en Naciones Unidas el primer informe sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género, donde se destacaba que "reconocer la igualdad de derechos de todas las personas **no tiene por qué ser controvertido, <u>ni implica la creación de nuevos derechos.</u> Se trata de insistir en que todas las personas tienen derecho a disfrutar los ya existentes**".[119] -

Aunque Naciones Unidas o el Comité de Derechos Humanos todavía no obligan expresamente a los Estados a regular el matrimonio entre personas del mismo sexo, sí recuerdan que el no reconocimiento de parejas homosexuales y de sus familias puede implicar discriminación en asuntos tan básicos como derechos de pensión, de herencia, de tributación e incluso de disfrute de vivienda.[120] - - - - - - - - - - - - - - - - - - -

En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos no se ha manifestado expresamente en relación al matrimonio y concubinato entre las personas del mismo sexo; sin embargo en el Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile sentencia de 24 de febrero de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas), consideró que el principio de igualdad ante la ley es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se

[119] Amnistía Internacional, *Toda persona tiene derecho a contraer matrimonio con independencia del género de su pareja*, consultado el 31 de octubre de 2014, en https://www.es.amnesty.org/noticias/noticias/articulo/toda-persona-tiene-derecho-a-contraer-matrimonio-con-independencia-del-genero-de-su-pareja/

[120] *Ídem.*

consideran incursos en tal situación. Asimismo, señaló que en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad ha ingresado en el dominio del *jus cogens*, pues sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permean todo el ordenamiento jurídico.[121] -

De igual forma, declaró que el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege el derecho a "igual protección de la ley" y prohíbe su transgresión de *jure* o *de facto*, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación.[122]- - -

En este aspecto, resolvió que la mencionada Convención protege la igualdad, en general, incluyendo en ello categorías como las de la orientación sexual, la que no puede servir de sustento para negar o restringir ninguno de los derechos establecidos en la misma.[123]- - - - - - - -

De la misma manera, consideró que la imposición de un concepto único de familia constituye una posible injerencia arbitraria contra la vida privada, según el artículo 11.2 de la citada Convención Americana, al igual que una transgresión al núcleo familiar, a la luz del artículo 17.1 de la misma.[124] -- - - - - - - - - - - - - - - - -

Por otra parte, varios países europeos ya han aceptado el matrimonio civil entre personas del mismo sexo: Países Bajos desde 2001, Bélgica en 2003, España en 2005, Suecia y Noruega en 2009, Portugal e Islandia en 2010. También en 2003, el Parlamento Europeo se posicionó a favor de la abolición de "todas las formas de discriminación legislativa o de facto, de las que todavía son víctimas los homosexuales, especialmente en lo que respecta al derecho a contraer matrimonio". Otros países como Canadá (2005), Sudáfrica (2006) y Argentina (2010) reconocen el matrimonio entre personas del mismo sexo y Brasil ha equiparado los derechos de todas las uniones de hecho. En México, dos estados (Distrito Federal y Coahuila) lo admiten expresamente y Quintana Roo tácitamente.[125] -

Asimismo, en México el Poder Judicial de la Federación ha analizado en diversas ocasiones este tema, siendo los casos que sirven de base la Acción de Inconstitucionalidad 02/2010 y el Amparo en Revisión 581/2012, resueltos por la SCJN. -

---

[121] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile sentencia de 24 de febrero de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas), Párr. 79.
[122] *Ibídem*, Párr. 82
[123] *Ibíd.*, Párr. 93
[124] *Ibíd*., Párr. 175 a 178
[125] Amnistía Internacional, *op. cit.*

La Acción de Inconstitucionalidad 02/2010 fue promovida por el Procurador General de la República en contra de las reformas realizadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al artículo 146 del Código Civil. Lo que se impugnó fue que el reconocimiento del matrimonio entre personas del mismo sexo en el Distrito Federal atentaba contra los ideales de familia y matrimonio previstos por el Constituyente, así como la violación a algunos otros elementos procedimentales y de libre configuración normativa. -

Al analizar las cuestiones de constitucionalidad asociadas a la protección de la familia, el Pleno de la Suprema Corte determinó que, en el marco de una sociedad respetuosa con la pluralidad, lo que debe entenderse como protegido por la Constitución es la familia como realidad social y en las múltiples formas en que ésta pueda con formarse. Así, reafirmó que la familia "no se trata de un concepto inmutable o petrificado y, por tanto, no es concebible que su conceptualización tradicional no pueda ser modificada por el legislador ordinario".[126] - - - - - - - - - - - - - - - -

Aunado a ello, manifestó que el matrimonio ha comenzado a separarse de los fines de procreación que la caracterizaron durante mucho tiempo, para acercarse más a la existencia de lazos sexuales afectivos y de solidaridad entre las personas. Con ello es posible dejar de lado el argumento asociado a la reproducción que impidió el acceso al matrimonio entre personas del mismo sexo.[127] -

Un punto importante fue la utilización del concepto "libre desarrollo de la personalidad" que abrió la posibilidad de considerar al matrimonio como una institución capaz de ser ejercida por todas las personas, independientemente de su orientación o preferencia sexual, al determinar que esta institución, más allá que constituir una figura de corte tradicional, supone el ejercicio de una decisión basada en los planes y proyecciones de vida de cada persona; es decir, un ámbito que queda fuera de cualquier injerencia por parte del Estado. -

Por lo anterior, el Pleno de la SCJN decidió reconocer la constitucionalidad de las reformas promovidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal bajo el argumento de que no resulta legítimo sostener que sea la orientación o preferencia sexual de una persona el único elemento para respaldar una restricción de acceso al matrimonio o de adopción de niñas, niños y adolescentes, si

[126] Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 2/2010, sentencia del 16 de agosto de 2010, párr. 242.
[127] *Ibídem*, párr. 250.

independientemente de ello se ha cumplido con los requisitos generales establecidos por la normativa aplicable.[128] -

Posteriormente la SJCN analizó los alcances del concepto de matrimonio y su restricción para personas del mismo sexo, esta vez en la legislación del estado de Oaxaca. A través de la revisión de cuatro amparos promovidos en contra de la negativa del Registro Civil de Oaxaca de celebrar matrimonios entre parejas del mismo sexo, en este aspecto la Primera Sala emitió cuatro sentencias similares[129] que reconocían la inconstitucionalidad de la norma que consideraba al matrimonio exclusivamente como la unión entre un hombre y una mujer. -

En el Juicio de Amparo en Revisión 581/2012, resuelto por la Primera Sala, el enfoque se centró en el análisis del principio de igualdad como parámetro para determinar el goce y ejercicio de los derechos humanos, así como para establecer la legitimidad de sus restricciones. - -

En dicha resolución consideró que la restricción de acceso al matrimonio entre personas del mismo sexo estuvo centrada, de manera preponderante, en la discriminación estructural e histórica que ha caracterizado a las personas con orientaciones o preferencias sexuales distintas a la heterosexual; llegando a afirmar que “la exclusión de éstas de la institución matrimonial perpetúa la noción de que las parejas del mismo sexo son menos merecedoras de reconocimiento que las heterosexuales, ofendiendo con ello su dignidad como personas”.[130] - - - -

De la misma manera, para demostrar que la restricción de acceso al matrimonio entre personas de mismo sexo constituye una medida discriminatoria, se sometió dicha limitación a un test de escrutinio estricto que permitiera determinar su legitimidad y, por tanto, su constitucionalidad al tenor del bloque de constitucionalidad, y al efectuar una interpretación conforme del artículo 143 del Código Civil del Estado de Oaxaca, con respecto a ese bloque integrado. -

En este sentido, al analizar el segundo escaño del test de escrutinio estricto, asociado a la conexidad entre la restricción y la consecución del fin legítimo, la Primera Sala determinó que la restricción para contraer matrimonio sobre la base de la orientación sexual, es decir, una categoría sospechosa, no tiene relación directa con el aseguramiento del fin legítimo señalado. Lo anterior a partir del entendimiento de que nuestra Constitución, ampliada por los tratados internacionales, protege

---

[128] *Ibíd.*, párr. 324.
[129] Juicio de Amparo de Revisión 581/2012, Juicio de Amparo de Revisión 567/2012, Juicio de Amparo de Revisión 457/2012 y Juicio de Amparo de Revisión 152/2013
[130] Primera Sala de la SCJN, Amparo en Revisión, 581/2012, sentencia del 5 de diciembre de 2012, párr. 42

diversos tipos de familia, entre las que se ubican aquéllas conformadas por padres y madres homosexuales. -

La argumentación planteada por la Primera Sala tuvo como efecto principal el establecer los alcances del matrimonio a partir del enfoque asociado al principio de igualdad y no discriminación, al considerar que la exclusión de las parejas homosexuales del régimen matrimonial se traduce en una doble discriminación: no sólo se priva a las parejas homosexuales de los beneficios expresivos del matrimonio, si no también se les excluye de los beneficios materiales. Por lo demás, esta exclusión no sólo afecta a las parejas homosexuales, sino también a los hijos de esas personas que hacen vida familiar con la pareja.[131] - - - - - - - - - - - - - -

Conviene señalar que en términos semejantes, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia de fecha 24 de septiembre de 2014, dictada en el Amparo en revisión 263/2014, analizó el tema del concubinato, donde consideró que las relaciones que entablan las parejas del mismo sexo pueden adecuarse a los fundamentos de la figura del concubinato y más ampliamente a los de la familia, ya que para todos los efectos relevantes, las parejas homosexuales se encuentran en una situación equivalente a las heterosexuales; de ahí que sea injustificada su exclusión del concubinato, máxime que esta institución conlleva a una gran cantidad de beneficios, económicos y no económicos, entre los que destacan: 1) los fiscales; 2) los de solidaridad; 3) en materia de alimentos; 4) por causa de muerte de uno de los concubinos; 5) los de propiedad; 6) en la toma subrogada de decisiones médicas; 7) en la toma de decisiones médicas post mortem; y, 8) los migratorios para los concubinos extranjeros. -

De todos estos asuntos derivaron las tesis con rubros siguientes: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA INCLUSIÓN DEL ARTÍCULO 391 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN EL DECRETO DE REFORMA A DICHO ORDENAMIENTO, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009, ASÍ COMO SU VINCULACIÓN CON UN PRECEPTO QUE FUE MODIFICADO EN SU TEXTO, CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE EN AQUELLA VÍA.[132]”; “FAMILIA. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL COMPRENDE A LA

[131] Primera Sala de la SCJN, Amparo en Revisión, 581/2012, sentencia del 5 de diciembre de 2012, p. 33.
[132] Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis P. XIX/2011 . Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXXIV, Agosto de 2011, Novena Época. p. 869.

FORMADA POR PAREJAS DEL MISMO SEXO (HOMOPARENTALES).[133]"; "MATRIMONIO. EL TÉRMINO "CÓNYUGE" COMPRENDE A LOS INTEGRANTES DE MATRIMONIOS HETEROSEXUALES Y A LOS DEL MISMO SEXO (REFORMA AL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009).[134]"; "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009).[135]"; "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.[136]"; "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO EN EL DISTRITO FEDERAL. TIENE VALIDEZ EN OTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS CONFORME AL ARTÍCULO 121 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009).[137]"; "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LA POSIBILIDAD JURÍDICA DE QUE PUEDAN ADOPTAR NO DEBE CONSIDERARSE COMO UNA AUTORIZACIÓN AUTOMÁTICA E INDISCRIMINADA (ARTÍCULO 391 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL).[138]"; "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. LA REFORMA AL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE

[133] Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis P. XXIII/2011. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXXIV, Agosto de 2011, Novena Época. p. 871.
[134] Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. P. XXV/2011, Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXXIV, Agosto de 2011, Novena Época. p. 873.
[135] Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. P. XXIV/2011, Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXXIV, Agosto de 2011, Novena Época. p. 873.
[136] Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. P. XXIX/2011, Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXXIV, Agosto de 2011, Novena Época. p. 874.
[137] Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. P./J. 12/2011, Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXXIV, Agosto de 2011, Novena Época. p. 875.
[138] Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. P./J. 14/2011, Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXXIV, Agosto de 2011, Novena Época. p. 876.

2009, NO CONTRAVIENE EL CONTENIDO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."[139]; "MATRIMONIO. LA EXISTENCIA DE DIVERSAS FORMAS DE RECONOCIMIENTO LEGAL DE LAS UNIONES ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO, NO IMPIDE LA AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DE AQUÉL PARA COMPRENDER DICHAS UNIONES."[140]; "MATRIMONIO. LA REDEFINICIÓN DEL CONCEPTO RELATIVO, QUE PERMITE EL ACCESO A DICHA INSTITUCIÓN CIVIL A LAS PAREJAS DEL MISMO SEXO, NO CONSTITUYE UNA ACCIÓN AFIRMATIVA (REFORMA AL ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)."[141]; "EXCLUSIÓN DE LAS PAREJAS DEL MISMO SEXO DEL MATRIMONIO. EL HECHO DE QUE EXISTA UN RÉGIMEN SIMILAR PERO DISTINTO AL MATRIMONIO Y QUE POR ELLO SE LES IMPIDA EL ACCESO A LAS PAREJAS DEL MISMO SEXO ES DISCRIMINATORIO.[142]"; "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA CONTIENE UNA EXCLUSIÓN IMPLÍCITA Y NO UNA OMISIÓN LEGISLATIVA."[143]; "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA QUE DEFINE LA INSTITUCIÓN DEL MATRIMONIO, CONTIENE UNA DISTINCIÓN CON BASE EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA."; "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN."[144]; "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. PERSPECTIVAS PARA ANALIZAR SU

[139] Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. P. XXVIII/2011, Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXXIV, Agosto de 2011, Novena Época. p. 873.
[140] Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. P. XXVII/2011, Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXXIV, Agosto de 2011, Novena Época. p. 879.
[141] Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. P. XX/2011, Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXXIV, Agosto de 2011, Novena Época. p. 880.
[142] Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1a. CIV/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, Tomo 1, Abril de 2013, Décima Época. p. 959.
[143] Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1a. C/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, Tomo 1, Abril de 2013, Décima Época. p. 963.
[144] Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1a. CII/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, Tomo 1, Abril de 2013, Décima Época. p. 964.

CONSTITUCIONALIDAD."[145]; "MATRIMONIO. EL ARTÍCULO 143, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE PRESCRIBE "PERPETUAR LA ESPECIE", COMO UNA DE LAS FINALIDADES DE ESA INSTITUCIÓN, ES CONTRARIO A LOS ARTÍCULOS 1o. Y 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."[146]; "NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR."[147]; "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. NO EXISTE RAZÓN DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL PARA NO RECONOCERLO."[148]; "CONCUBINATO. LOS BENEFICIOS TANGIBLES E INTANGIBLES QUE SON ACCESIBLES A LOS CONCUBINOS HETEROSEXUALES DEBEN RECONOCERSE A LAS PAREJAS HOMOSEXUALES."[149] -

De todo lo antes expuesto y considerando que en el presente caso, que en uso de una facultad o competencia de ejercicio obligatoria, se reformó el artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán y se aprobó el nuevo Código de Familia, en específico sus artículos 49 y 201, contemplando el matrimonio y el concubinato como instituciones formadas entre un hombre y una mujer; es decir, únicamente accesibles para parejas heterosexuales, excluyendo de dichas instituciones a las parejas de mismo sexo, lo que significó un trato injustificado por razón de orientación sexual. -

Por lo anterior, partiendo de un análisis de escrutinio estricto existe una presunción de inconstitucionalidad en la omisión de incluir a este grupo en condición de vulnerabilidad en el acceso a estas instituciones. Para desvirtuar esta presunción debe haber una justificación robusta de dicha diferenciación que la venza. Para ello, era necesario que la distinción basada en la categoría sospechosa, como lo es la orientación sexual, cumpliera con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debía perseguir un objetivo constitucionalmente

---

[145] Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1a. XCVIII/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, Tomo 1, Abril de 2013, Décima Época. p. 965.
[146] Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1a. CCXV/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación. Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, Décima Época. p. 548.
[147] Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1a. CCLXI/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, Tomo I, julio de 2014, Décima Época. p. 155.
[148] Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1a. CCLX/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, Tomo I, julio de 2014, Décima Época. p. 151.
[149] Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1a. CCCLXXVII/2014 (10a.), Semanario Judicial de la Federación. octubre de 2014, Décima Época.

importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible, lo que hace insuficiente el argumento de la autoridad requerida de que ninguna norma expresamente los obliga a legislar respecto al matrimonio y el concubinato incluyendo a las parejas formadas por personas del mismo sexo, no estaba obligado a ello.- -

Contrario a lo manifestado por la autoridad requerida, como se ha señalado en el apartado anterior existía una obligación de legislar respecto de las formas de crear una familia y de contraer matrimonio, siendo que como consecuencia del primero, los Estados deben proteger y regular las diferentes formas de creación familiar como lo es la figura del concubinato, y si bien es cierto que tiene libertad en la forma de configuración, también lo es que dicha autonomía no es absoluta, pues está delimitada por sus obligaciones en materia de derechos humanos, entre los que se encuentra el respetar el derecho a la igualdad previsto en el artículo 2 de la Constitución Local, al igual que en los artículos 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que constituyen un eje rector y una obligación de las actuaciones de las autoridades estatales, lo que implica que están obligadas a garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna, lo que significa que para que se haga una diferenciación de trato, era necesario que cumpla con los estándares para ello, como es la persecución de un fin legítimo, lo que no ocurrió cuando hizo una distinción injustificada respecto a la figura del matrimonio y concubinato al excluirse con su configuración a las parejas formadas por personas del mismo sexo. - - - - - - - - - - - - - - - - - - -

Se dice lo anterior, por cuanto se realizó una distinción en cuanto al acceso a las instituciones del matrimonio y concubinato en base en la categoría sospechosa, como lo es la orientación sexual, ya que únicamente pueden acceder a estas instituciones las parejas formadas por personas heterosexuales más no las formadas por parejas del mismo sexo, excluyéndose a la comunidad LGBT en el acceso a dichas instituciones, situación que vulnera el principio de igualdad contenido en el artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, al igual que en los artículos 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en tanto genera condiciones diferentes injustificadas, con diversos efectos

negativos, pues el no acceder a estas instituciones, implica como señaló la parte requirente y como resolvió la SCJN, que se les niega la posibilidad de acceder a los siguientes derechos: 1) beneficios fiscales; 2) beneficios de solidaridad; 3) beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges; 4) beneficios de propiedad; 5) beneficios en la toma subrogada de decisiones médicas; y 6) beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros. -

En efecto el derecho a contraer matrimonio no es un privilegio exclusivo de quienes son heterosexuales; es un derecho de todos los seres humanos. No sólo se trata del derecho a contraer matrimonio o concubinato y formar una familia; se trata del derecho a vivir, a la vida privada, a conformar la identidad, a autodeterminarse, a convivir, a no ser discriminado por la orientación sexual o identidad de género, lo cual impacta en su derecho a recibir los mismos servicios, a no ser rechazados por particulares o por las autoridades. -

De ahí que se advierta que existió un trato diferenciado desproporcional y arbitrario al excluirse a este grupo, cuando por el contrario en las parejas heterosexuales sí pueden acceder a estas figuras violándose entre otros derechos humanos el derecho a la igualdad ante la ley, y el derecho a casarse, a formar una familia y a la vida privada. - - - - -

VI.- De todo lo anteriormente señalado, se estima la actualización de una omisión legislativa o normativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio, por cuanto existía la obligación o mandato de legislar acerca de las instituciones del matrimonio y el concubinato, lo que hizo de manera incompleta o deficiente, por cuanto se omitió contemplar a las parejas formadas por personas del mismo sexo, lo cual se traduce en una afectación directa al orden constitucional local al transgredir los artículos 1, 2 y 89 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, al igual que el Bloque de Constitucionalidad y de Convencionalidad Local, ya que como se ha referido, se vulneraron los numerales 1, 4 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1.1, 2, 11, 17, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. -

Sirve de apoyo a lo anterior, las tesis antes citadas derivadas de la Acción de Inconstitucionalidad 02/2010, el Amparo en Revisión 581/2012 y el Amparo en revisión 263/2014, así como la Tesis: 1a. CI/2013 (10a.) , emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 958, Abril de 2013 Tomo 1, del Semanario Judicial de la

Federación y su Gaceta, Décima Época, número de registro IUS: 2003250, que a la letra dice: -

"***CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO***. *La constitucionalidad de las distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa debe analizarse a través de un escrutinio estricto, pues para estimarse constitucionales requieren de una justificación robusta que venza la presunción de inconstitucionalidad que las afecta. Para ello, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional*." -

Igualmente, resulta aplicable la Tesis: 1a. XCIX/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 961, Libro XIX, Abril de 2013 Tomo 1, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, con número de registro IUS: 2003284, que es del tenor literal siguiente: - - - - - - - - - - - - -

"*IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO*. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar*

los derechos y libertades de las personas), el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad. Si bien la Constitución no prohíbe que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello." -

Asimismo, sirve de apoyo la Tesis jurisprudencial 2a./J. 42/2010, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 427, del Tomo XXXI, Abril de 2010, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, con número de registro IUS: 164779, que dice lo siguiente: - - - - - - - - - - - - - - -

"IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA*. La igualdad normativa presupone necesariamente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos, ya que un régimen jurídico no es discriminatorio en sí mismo, sino únicamente en relación con otro. Por ello, el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de la garantía de igualdad no se reduce a un juicio abstracto de adecuación entre la norma impugnada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que incluye otro régimen jurídico que funciona como punto de referencia a la luz de un término de comparación relevante para el caso concreto. Por tanto, el primer criterio para analizar una norma a la luz de la garantía de igualdad consiste en elegir el término de comparación apropiado, que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente. En caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación a la garantía individual. Así, una vez establecida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida. Al respecto, debe considerarse que la posición constitucional del legislador no exige que toda diferenciación normativa esté amparada en permisos de diferenciación derivados del propio texto constitucional, sino que es*

suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable, salvo que se trate de una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1o., primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues respecto de éstas no basta que el fin buscado sea constitucionalmente aceptable, sino que es imperativo. La siguiente exigencia de la garantía de igualdad es que la diferenciación cuestionada sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado; es decir, que la medida sea capaz de causar su objetivo, bastando para ello una aptitud o posibilidad de cumplimiento, sin que sea exigible que los medios se adecuen estrechamente o estén diseñados exactamente para lograr el fin en comento. En este sentido, no se cumplirá el requisito de adecuación cuando la medida legislativa no contribuya a la obtención de su fin inmediato. Tratándose de las prohibiciones concretas de discriminación, en cambio, será necesario analizar con mayor intensidad la adecuación, siendo obligado que la medida esté directamente conectada con el fin perseguido. Finalmente, debe determinarse si la medida legislativa de que se trate resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. De ahí que el juicio de proporcionalidad exija comprobar si el trato desigual resulta tolerable, teniendo en cuenta la importancia del fin perseguido, en el entendido de que mientras más alta sea la jerarquía del interés tutelado, mayor puede ser la diferencia." - - - - - -- -

No es óbice para arribar a la anterior conclusión, la tesis aislada número 1a. CV/2013, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 963, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Décima Época, que a la letra expresa lo siguiente: -

"**MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA CONTIENE UNA EXCLUSIÓN IMPLÍCITA Y NO UNA OMISIÓN LEGISLATIVA**. El citado precepto, al definir al matrimonio como "un contrato civil celebrado entre un solo hombre y una sola mujer, que se

unen para perpetuar la especie y proporcionarse ayuda mutua en la vida", impide el acceso al matrimonio a las parejas del mismo sexo, lo que implica una exclusión implícita y no una omisión legislativa, toda vez que dicho precepto sí contempla la figura del matrimonio pero excluye tácitamente de su ámbito de aplicación a dichas parejas.” - - - - - - - - - - -

Se dice lo anterior, pues en primer lugar se trata de una tesis aislada la cual de conformidad con el artículo 217 de la Ley de Amparo no tiene carácter obligatorio aunado a que de la lectura de la ejecutoria de la cual emana dicha tesis, se advierte que dicho criterio únicamente es aplicable cuando el asunto es analizado por vía de amparo, toda vez que el origen de dicho criterio es que por regla general es improcedente el juicio de amparo en contra de omisiones legislativas, en virtud del principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, que impide una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria. Siendo que como excepción a dicha regla general, la Primera Sala considera (situación que reitera en la ejecutoria antes señalada) que en aquellos casos donde un régimen jurídico tácitamente excluye de su ámbito de aplicación a un determinado grupo, no debe desestimarse el planteamiento de violación a la garantía de igualdad bajo la consideración de que el tema involucra un problema de omisión legislativa, ya que en este caso debe analizarse a la luz del principio de igualdad. -

En efecto, la citada tesis con rubro “**MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. EL ARTÍCULO 143 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA CONTIENE UNA EXCLUSIÓN IMPLÍCITA Y NO UNA OMISIÓN LEGISLATIVA**”, tiene únicamente aplicación cuando se reclama el tema del matrimonio entre personas del mismo sexo por vía de amparo, a fin de abrir la procedencia de este juicio y no cerrarse en el tema de omisiones legislativas, pues como se advierte en la ejecutoria federal no se analiza a fondo si la omisión de contemplar a las parejas del mismos sexo en el acceso al matrimonio es o no una omisión legislativa, simplemente la Primera Sala reitera su criterio derivado de la tesis con rubro: “**IGUALDAD. DEBE ESTUDIARSE EN EL JUICIO DE AMPARO EL CUMPLIMIENTO A DICHA GARANTÍA SI SE ADVIERTE QUE LA NORMA GENERA UN TRATO DESIGUAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA**”, tan es así que no se analiza dicho tema bajo los lineamientos dados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la jurisprudencia antes citada con rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS.**

SUS TIPOS.", la cual es la que detalla los parámetros para el análisis de las omisiones legislativas y que según las acciones de inconstitucionalidad 8/2010 y 11/2011, es la que el Tribunal Constitucional del Estado de Yucatán debe utilizar para analizar las acciones por omisión legislativa o normativa local, y bajo la cual fue analizado la presente acción por omisión legislativa o normativa local. - - - - - - - - - - - - - - - - - - -

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis número 1a. CX/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 167, Tomo XXXII, Diciembre de 2010 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con número de registro IUS: 163334, que a la letra dice: -

"***IGUALDAD. DEBE ESTUDIARSE EN EL JUICIO DE AMPARO EL CUMPLIMIENTO A DICHA GARANTÍA SI SE ADVIERTE QUE LA NORMA GENERA UN TRATO DESIGUAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA****. En aquellos casos donde un régimen jurídico tácitamente excluye de su ámbito de aplicación a un determinado grupo, no debe desestimarse el planteamiento de violación a la garantía de igualdad bajo la consideración de que el tema involucra un problema de omisión legislativa. El mismo debe analizarse a la luz del test de igualdad. De otro modo, se haría nugatoria la defensa jurisdiccional del principio de igualdad ante la ley, vulnerando los principios que orientan la tutela judicial efectiva, de conformidad con el artículo 17 de la norma fundamental."* - - - - - - - - - - - - - - - -

Igualmente sirve de apoyo para la anterior conclusión, la tesis aislada P. CLXVIII/97, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible a página 180, Tomo VI, Diciembre de 1997, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra dice:

"***LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL****. Respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales, es improcedente el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la citada*

legislación ordinaria, en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que es inconcuso resultaría apartado del principio de relatividad enunciado. -

Ahora bien, respecto a los argumentos del Congreso y la Fiscal General del Estado consistentes en que ninguno de los preceptos que la parte promovente consideró transgredidos se establece, dispone, mandata u obliga al requerido a expedir, incorporar o realizar alguna reforma relacionada con los artículos 49 y 201 del Código de Familia para el Estado de Yucatán, mismos que contienen las disposiciones de la naturaleza del matrimonio y concubinato, al igual que el párrafo segundo del artículo 94 de la Constitución Política del Estado de Yucatán; de igual forma el Congreso del Estado refirió que el artículo 4 de la Constitución Federal no alude ni define el matrimonio, sino deja al legislador ordinario la atribución de legislar sobre este tema, por lo que ni la Constitución Local ni la Legislación Ordinaria contravienen la Carta Magna, de la misma manera el Congreso del Estado señaló que el principio de igualdad y su regla específica de no discriminación no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo, por cuanto la misma Constitución protege diversos derechos como la propiedad privada, la libertad económica y otros patrimoniales, está aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; esto es el principio de igualdad no significa que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio desigual e injustificado, al igual aduce el Congreso del Estado que los tratados internacionales señalados por los

requirentes sólo hablan de manera genérica de los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, sin tener situaciones concretas para el caso específico. Estos argumentos devienen de infundados, pues como se ha señalado, la obligación de incluir en la configuración del matrimonio y el concubinato a las parejas del mismo sexo devino de los artículos 1, 4 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1.1, 2, 11, 17, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señalados por la parte promovente; toda vez que de estos numerales nace la obligación de legislar para proteger la familia, el de contraer matrimonio, así como las diferentes formas de creación familiar, como lo es el concubinato, al igual que el deber de no hacerlo en forma igualitaria, siendo que como se ha considerado esta última situación sucedió en el presente caso, por cuanto al no incluirse a este grupo en condición de vulnerabilidad existió una diferenciación de trato arbitraria y desproporcional entre las parejas heterosexuales y las formadas por personas del mismo sexo. -

En relación al otro argumento del Congreso del Estado consistente en que para la procedencia de la omisión legislativa es necesario que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la Constitución Local, lo que a su parecer no se actualizó en el presente caso. Lo anterior, también deviene de infundado, pues como se ha señalado la vulneración de los derechos humanos afecta directamente la eficacia Constitucional, por ende al legislarse en este asunto en forma excluyente, se contravino el derecho humano a la igualdad contemplado en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política del Estado de Yucatán al igual que los artículos 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que forman parte del Bloque de Constitucionalidad y de Convencionalidad Local, lo que implicó una grave afectación al orden constitucional local.- -

Respecto a su argumento del Congreso del Estado, consistente en que dicha figura nació como una institución de la unión de un hombre y una mujer y no hay necesidad de desfigurarlo, pues existe la posibilidad de que el legislador conciba nuevas figuras acordes a otras realidades. Deviene de infundado, pues al igual que consideró la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el hecho de que el legislador contemple un "régimen jurídico diferenciado" o un "modelo alternativo" a

dicha institución al cual puedan optar las parejas homosexuales en lugar de casarse es excluyente, sin importar que ambos contemplen los mismos derechos y que su única diferencia con el matrimonio sea la denominación que se le da. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis con rubro antes citada: "**EXCLUSIÓN DE LAS PAREJAS DEL MISMO SEXO DEL MATRIMONIO. EL HECHO DE QUE EXISTA UN RÉGIMEN SIMILAR PERO DISTINTO AL MATRIMONIO Y QUE POR ELLO SE LES IMPIDA EL ACCESO A LAS PAREJAS DEL MISMO SEXO ES DISCRIMINATORIO**.[150]"- -

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

Habiendo resultado procedentes y fundados los argumentos hechos valer por XXXXXXXX, Asociación Civil, por conducto de su Presidente XXXXXXXX; XXXXXXXX, Asociación Civil, por conducto de su Presidente XXXXXXXX, y XXXXXXXX, Asociación Civil, por conducto de su Presidente XXXXXXXX, en la acción por omisión legislativa o normativa local número 1/2014, se estima la actualización de una omisión legislativa o normativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio, por cuanto existía la obligación o mandato de legislar el matrimonio y el concubinato, lo cual se hizo de manera incompleta o deficiente, por cuanto se omitió contemplar en su acceso a las parejas formadas por personas del mismo sexo, lo cual se traduce en una afectación directa al orden constitucional local al transgredir los artículos 1, 2 y 89 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, al igual que el Bloque de Constitucionalidad y de Convencionalidad Local, ya que se contravinieron los numerales 1, 4 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1.1, 2, 11, 17, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. -

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

---

[150] Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1a. CIV/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIX, Tomo 1, Abril de 2013, Décima Época. p. 959.

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

SEGUNDO.- Se estima la actualización de una omisión legislativa o normativa relativa en competencias de ejercicio obligatorio, por cuanto existía la obligación o mandato de legislar el matrimonio y el concubinato, lo cual se hizo de manera incompleta o deficiente, por cuanto se omitió contemplar en su acceso a las parejas formadas por personas del mismo sexo, lo cual se traduce en una afectación directa al orden constitucional local al transgredir los artículos 1, 2 y 89 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, al igual que el Bloque de Constitucionalidad y de Convencionalidad Local, ya que se contravinieron los numerales 1, 4 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1.1, 2, 11, 17, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.- - - - - - - - - - -

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

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

Así lo votan y firman los ciudadanos Magistrados, Doctor en Derecho Marcos Alejandro Celis Quintal, Maestro en Derecho Santiago Altamirano Escalante, Licenciados en Derecho Ingrid I. Priego Cárdenas y José Rubén Ruiz Ramírez, quienes firman ante la fe de la Secretaria General de Acuerdos de este Órgano Colegiado, Licenciada en Derecho Mireya Pusí Márquez, que autoriza. Lo certifico.

NOMBRE	FIRMA
PRESIDENTE MAGISTRADO DOCTOR EN DERECHO MARCOS ALEJANDRO CELIS QUINTAL.	

MAGISTRADO MAESTRO EN DERECHO SANTIAGO ALTAMIRANO ESCALANTE.	
MAGISTRADA LICENCIADA EN DERECHO INGRID I. PRIEGO CÁRDENAS.	
MAGISTRADO MAESTRO EN DERECHO JOSÉ RUBÉN RUIZ RAMÍREZ.	
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA. LICENCIADA EN DERECHO MIREYA PUSÍ MÁRQUEZ.	