



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

DIPUTADO MARTÍN LÓPEZ CAMACHO
PRESIDENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E .

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales recibimos para efectos de estudio y dictamen la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un apartado C a la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; reformar el artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Analizada la iniciativa, esta Comisión Legislativa de conformidad con las atribuciones que le confieren los artículos 111 fracción I y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, formula a la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

I. Del Proceso Legislativo

I.1. En sesión ordinaria del 3 de marzo de 2022 ingresó la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un apartado C a la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; reformar el artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, con el *EDL 163/LXV-I*, turnándose por la presidencia del Congreso a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por el



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un apartado C a la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; reformar el artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

artículo 111, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, para su estudio y dictamen.

I.2. En reunión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del 15 de marzo de 2022 se radicó la iniciativa y fue aprobada la metodología de estudio y dictamen en los siguientes términos:

Acciones:

- 1. Remitir vía electrónica para opinión a los 36 diputados y diputadas que integran la Sexagésima Quinta Legislatura, al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y a la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado quienes contarán con un término de 20 días hábiles, para remitir los comentarios y observaciones que estimen pertinentes.*
- 2. Se habilitará un vínculo (link) en la página web del Congreso del Estado, a efecto de que se consulte la iniciativa y se puedan recibir observaciones a la misma.*
- 3. Se integrará un documento que consolidará todas las propuestas emitidas en las consultas por escrito o vía electrónica que se hayan remitido previamente a la Comisión para el análisis de la iniciativa. Dicho documento será con formato de comparativo.*
- 4. Se celebrará una mesa de trabajo para analizar las observaciones remitidas, a través del documento comparativo.*
- 5. Una vez lo cual, se presentará un proyecto de dictamen para que sea analizado en reunión de la Comisión.*

II.1. Derivado de ese ejercicio de consulta al Poder Judicial, a la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y a la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, bajo el principio de parlamento abierto respondió el Poder Judicial del Estado, y la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un apartado C a la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; reformar el artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

El Poder Judicial del Estado de Guanajuato, manifestó en su opinión lo siguiente:

«(...) básicamente en la exposición de motivos señalan la necesidad de establecer otro medio de control a la Constitución Local, a fin de incluir como parte de las acciones jurisdiccionales competencia del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, la Acción por Omisión Legislativa. Ello, según lo refieren, buscando que los mandatos del constituyente permanente establecidos en la Constitución Política del Estado, dirigidos a que se legisle sobre una determinada cuestión, se cumplan oportunamente; concluyendo en la necesidad de establecer una vía para reparar, en el caso de incumplimiento.

Al respecto, es necesario traer a cuenta que la composición actual del artículo 88 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato establece como facultades y obligaciones del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, entre otras, garantizar la observancia de la referida Constitución mediante el conocimiento de Controversias Legales y Acciones de Inconstitucionalidad; las primeras derivadas de conflictos que puedan surgir entre dos Municipios, entre uno o más Municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo y entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; y las segundas, con el objeto de plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución del Estado de Guanajuato.

En base a la obligación de todas las autoridades estatales al estricto cumplimiento de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, se estima conveniente, como se plantea, la inclusión de este nuevo medio de control a la constitución local pues, aunque no se desconoce que en caso de omisiones legislativas, se puede acudir al juicio de amparo, ello no impide que exista la herramienta de control constitucional concerniente al régimen interior de esta Entidad Federativa, porque ello se ajusta a la base de un gobierno federal en términos de los numerales 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora, la omisión legislativa podría ser considerada como una violación a la Constitución Local, cuando existiere un deber jurídico derivado de un mandato constitucional dirigido a la autoridad legislativa para emitir una norma, en un sentido o en otro, que al incumplirse surge el supuesto de omisión absoluta en el deber jurídico por parte de la autoridad encargada de realizar actos materialmente legislativos; empero, no debe dejarse de observar que de ninguna manera puede invadirse la esfera de competencia de otro Poder, ya que, por una parte, los diputados son irreprochables por las opiniones que emitan en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos ni juzgados por ello, justo en acatamiento de la división de poderes base del sistema jurídico mexicano.

Por la misma razón, no sería constitucionalmente posible la invasión a las facultades del Poder Ejecutivo, de los Ayuntamientos o de cualquier otra autoridad con potestades de emitir actos de naturaleza legislativa, en reglamentos u disposiciones administrativas de carácter obligatorio.»



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un apartado C a la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; reformar el artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

La Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato manifestó lo siguiente:

(...) La iniciativa tiene como finalidad incorporar a la constitución local un mecanismo de control ante lo que se señala como omisión legislativa. Al respecto, se estima oportuno señalar que este mecanismo de control constitucional no está contemplado en nuestro régimen jurídico a nivel federal; sin embargo, actualmente se encuentra previsto en las constituciones de los estados de: Veracruz de Ignacio de la Llave, Tlaxcala, Quintana Roo, la Ciudad de México y Querétaro.

La evolución del control constitucional en México ha sido de manera progresiva. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto casos en los que ha considerado la omisión legislativa parcial ordenando al legislador que proceda a la emisión de las normas respectivas; sin embargo, es una realidad que una omisión legislativa impide a la Constitución desplegar la total eficacia de sus normas, lo que puede representar una violación a derechos humanos, ya que existiendo una norma que contemple el reconocimiento de algunos derechos, puede haber un desfase en la instrumentalización de los mismos. Por lo expuesto anteriormente, se considera que la propuesta favorece la garantía de los derechos establecidos en la Constitución al contribuir a su plena eficacia, por lo que no se tienen observaciones al respecto.»

II.2. Se celebró una mesa de trabajo en la modalidad híbrida el día 17 de octubre de 2022, estando presentes las diputadas Susana Bermúdez Cano, Laura Cristina Márquez Alcalá, Briseida Anabel Magdaleno González, y los diputados Gerardo Fernández González y Rolando Fortino Alcántar Rojas integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Servidores públicos de la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado y de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, así como los y las asesoras de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, MORENA, Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, y la secretaria técnica de la comisión, donde se generó el análisis puntual sobre los alcances de esa iniciativa.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un apartado C a la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; reformar el artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Durante el análisis de la iniciativa en la mesa de trabajo, los servidores públicos de la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado expusieron la opinión con respecto a esta iniciativa.

II.3. La presidencia de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales instruyó a la Secretaría Técnica para que elaborara el proyecto de dictamen en sentido negativo, atendiendo a lo manifestado en la mesa de trabajo y conforme lo dispuesto en los artículos 94, fracción VII y 272, fracción VIII inciso e de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, mismo que fue materia de revisión por los diputados y las diputadas integrantes de esta comisión dictaminadora.

III. Contenido de la iniciativa y consideraciones generales de las y los dictaminadores sobre los objetivos perseguidos con la propuesta de reforma al artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y de reforma al artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato

El objeto de la iniciativa radica en reformar el artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato a efecto de establecer como medio de control del Código Político Local la *Acción por Omisión Legislativa*.

Las y los iniciantes expresaron en su exposición de motivos lo siguiente:

«[...] Uno de los elementos que define a los Estados Constitucionales, tiene que ver con la idea de que las normas constitucionales -independientemente de su estructura o de su contenido normativo- no son únicamente manifiestos políticos o morales, sino que constituyen normas jurídicas genuinas, vinculantes y por lo tanto tienen la fuerza suficiente para producir efectos jurídicos. Así, con el objetivo de hacer valer esa fuerza vinculante y la primacía de la Constitución en el sistema jurídico, es que se han establecido diversas garantías constitucionales. A nivel federal se encuentran reconocidos entre otros instrumentos procesales, el juicio de amparo, cuyo objetivo es la protección de los derechos humanos



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un apartado C a la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; reformar el artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, las controversias constitucionales, como medio de control constitucional que tiene por objeto la garantía del sistema de distribución de competencias, y la acción de inconstitucionalidad, que tiene como finalidad revisar la constitucionalidad de las normas generales.

Ahora bien, aunque no se ha reconocido como un medio de control específico en el ámbito federal, la omisión legislativa ha sido analizada por la Suprema Corte de Justicia a través de las vías procesales antes mencionadas. Por ejemplo, el máximo tribunal consideró que el juicio de amparo procede contra las omisiones legislativas cuando el legislador no haya legislado sobre una determinada cuestión existiendo una norma constitucional que de manera clara y precisa establezca la obligación de hacerlo, debiéndose demostrar además que con la omisión se actualiza una vulneración a los derechos fundamentales. Por otro lado, el Federalismo definido como forma de gobierno en nuestra Constitución, implica una distribución de competencias entre la federación y los Estados, estructurando un sistema político a partir del establecimiento de normas jurídicas derivadas de distintas fuentes normativas, toda vez que deja a cada una de las entidades federativas la facultad para definir los principios y reglas para su régimen interior, tal como lo establece el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, en cada una de las entidades federativas se cuenta con una Constitución que organiza los poderes públicos y reconoce derechos fundamentales; la naturaleza suprema de esa ley implica la existencia de un conjunto de normas de índole secundaria y derivada, así como la existencia de poderes y autoridades locales constituidas, cuya existencia se debe precisamente a la Constitución Local, con lo que se explica la necesidad de contar con mecanismos de control constitucional local, situación que ha encontrado desarrollo en México a partir del año 2000. En ese sentido, en Guanajuato se han reconocido únicamente dos mecanismos para garantizar la observancia de la Constitución del Estado, siendo estos la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, mismos que se encuentran definidos y desarrollados en la Ley Reglamentaria de la Fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato. En ese sentido, esta iniciativa tiene por objeto establecer otro medio de control de la constitución local denominada Acción por Omisión Legislativa.

En el grupo parlamentario de Morena, consideramos necesario que se amplíen las garantías que hagan posible la aplicación de las reglas y principios reconocidos en nuestra Constitución local, en este caso mediante la acción propuesta, que específicamente busca que los mandatos establecidos en la Constitución local por el constituyente permanente y dirigidos al legislador ordinario para que legisle sobre una determinada cuestión, se cumplan oportunamente. Esta figura ya se ha reconocido como medio de control constitucional local en algunos Estados, tales como en Tlaxcala, Veracruz, Quintana Roo y la Ciudad de México. La inconstitucionalidad por omisión puede definirse "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". Evidentemente, la omisión resulta de la violación de preceptos constitucionales concretamente impuestos al legislador ordinario, esto es, la violación a la constitución no se actualiza con un simple no hacer, sino que la no actuación del legislador contraviene un mandato concreto de la norma suprema que le ha sido dirigido para que legisle en determinada materia.

De igual manera, en el juicio de amparo antes mencionado, la Suprema Corte precisó que la omisión legislativa se actualiza cuando un mandato constitucional establece de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido a cargo del Poder Legislativo, y cuando esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente por el legislador, pues esa inacción provoca situaciones contrarias a la Constitución. De esta manera, la omisión implica desatender un mandato concreto del poder constituyente, por lo que proponemos que cuando éste se omita cumplir con dicho mandato, exista una vía para reparar la



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un apartado C a la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; reformar el artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

*inconstitucionalidad provocada. Esta figura procesal encuentra mayor relevancia cuando advertimos que para hacer efectivos los derechos fundamentales, en muchas ocasiones se requiere que el legislador ordinario establezca las medidas legislativas para que se concreten; sobre todo en el caso de los derechos sociales, porque muchas veces se carece de normas jurídicas concretas que impongan como obligaciones a los poderes públicos las prestaciones que deben otorgar a las personas, y con ello no abandonar dicha obligación a la discrecionalidad administrativa. Sobre todo, insistimos, **la vía que promovemos se actualiza cuando ese deber de actuación en materia de derechos sociales ya se encuentra prevista en la constitución y hace falta sea concretada en la ley.***

De acuerdo con Javier Tajadura, son tres las opciones que existen una vez que se resuelva una omisión contraria a la Constitución:

- 1.- Dictar la norma legal para dar plena efectividad al precepto constitucional, la vigencia de esa norma sería provisional y tocaría a su fin cuando el legislador actuase.*
- 2.- Que el tribunal ordene al legislador a dictar la norma.*
- 3.- Formular recomendación al legislador en tal sentido.*

Quienes suscribimos esta iniciativa, coincidimos en general con el autor antes citado, quien se inclina por el último supuesto pues señala que "tiene la ventaja de no perturbar el equilibrio entre los poderes. La solución puede parecer modesta, pero un pronunciamiento del Tribunal Constitucional recomendando al legislador actuar en un sentido difícilmente podría ser desatendido sin un alto coste político. La importancia de la opinión pública y de una ciudadanía activa es, en este sentido, muy grande. Esto quiere decir que, pese a la importancia de este instituto, no podemos configurarlo como la garantía última, ni siquiera la primera, para llevar a cabo la construcción de un auténtico Estado social. Dicha garantía no puede sino residir en la conciencia jurídica, política y social del pueblo, es decir, en lo que Lucas Verdú ha denominado sentimiento constitucional, esto es, la hipotética presión de la opinión pública que actúe para lograr la actividad del legislador.

No obstante, consideramos que cuando la omisión provoca violación a los derechos humanos debe establecerse una medida más decisiva, por lo que proponemos que la resolución que acredite una omisión con esa característica tenga la fuerza suficiente para obligar a la autoridad demandada a dictar la norma legal correspondiente, y en caso de incumplimiento la Sala podrá emitir los lineamientos generales para el debido cumplimiento del mandato constitucional omitido. Dichos lineamientos quedarán vigentes hasta en tanto la autoridad competente emita las normas correspondientes. Por otro lado, consideramos necesario que la ciudadanía pueda formar parte del proceso de construcción de una democracia constitucional en el Estado de Guanajuato, teniendo la posibilidad de iniciar la vía propuesta una vez que se reúna el porcentaje de participación que se plantea en esta iniciativa; no existe justificación para excluir a la población del proceso de consolidación de un Estado con una Constitución realmente eficaz, sin dejar de reconocer que en otras entidades ya existe esta posibilidad, como en la Ciudad de México o en el Estado de Tlaxcala, por ejemplo. Finalmente, consideramos necesario que se incluya a los ayuntamientos y al Poder Ejecutivo como autoridades que pueden ser demandadas en esta vía, en virtud de que son susceptibles de que, por mandato constitucional, también se encuentren obligados a expedir leyes o decretos, reglamentos o disposiciones generales; así, consideramos que debiera optarse por un concepto amplio de omisión legislativa que incluya las potestades normativas en sentido material.

(...)»



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un apartado C a la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; reformar el artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Quienes integramos la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Sexagésima Quinta Legislatura, consideramos necesario referir los argumentos de carácter técnico jurídicos con respecto al tema que se pretende incluir con la reforma a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, siendo establecer la acción por omisión legislativa cuando el deber de actuación en materia de derechos sociales ya se encuentra prevista en la constitución y sea concretada en la ley.

III.1. Análisis de la propuesta de reforma al artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y de reforma al artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato *acción por omisión legislativa*

Quienes integramos la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, tenemos claro que México es una República Federal. El régimen republicano democrático representativo federal se estableció con la Constitución de 1824. La Constitución en vigor fue aprobada por el Congreso el 5 de febrero de 1917. Y derivado de ello, el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El principio de referencia está previsto en el artículo 116, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia con el rubro: ***DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES***



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un apartado C a la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; reformar el artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS,¹ determinó que el artículo 116 de previa alusión prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, tales como la no intromisión; a la no dependencia; y a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros, con lo cual coincidimos, pues esa es la base de nuestro argumento.

En esa misma base jurisprudencial, refiere el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el rubro **TIPO DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DE LA DIVISIÓN DE PODERES**² señaló que en atención al principio de división de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio. Las facultades de ejercicio potestativo son aquellas en las que dichos órganos pueden decidir si las ejercen o no y el momento en que lo harán; de manera que, en sentido estricto, no implica una obligación, sino la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales.

Por su parte, coincidimos con lo expuesto en la mesa de trabajo por los servidores públicos de la Coordinación General Jurídica al referir que las facultades de ejercicio obligatorio son aquellas a las que 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, expresa o implícitamente, a su

¹ Novena Época. Tesis: P./J. 80/2004. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122

² Novena Época. Tesis: P./J. 10/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1528.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un apartado C a la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; reformar el artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las normas constitucionales o sus disposiciones transitorias.

En este orden de ideas, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. XVIII/2018 (10a.),³ indicó que pueden identificarse al menos tres tipos de omisiones en función del ámbito de competencia de las autoridades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: omisiones administrativas, omisiones judiciales y omisiones legislativas. Estas últimas puede a su vez distinguirse entre las omisiones legislativas absolutas y las relativas. Las primeras se presentan cuando el órgano legislativo no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido; en cambio, las segundas ocurren cuando el órgano legislativo ha ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral.

Por su parte del contenido de la jurisprudencia de rubro: **OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.**⁴, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que, combinando las competencias o facultades de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo, así como las omisiones absolutas y relativas, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: 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; 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; absolutas en competencias

³ Tesis de rubro: «TIPOS DE OMISIONES COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO». Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, página 1107.

⁴ Novena Época. Tesis: P./J. 11/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un apartado C a la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; reformar el artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

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 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.

De esta manera podemos llegar a un primer argumento, mientras las lagunas deben ser colmadas por las autoridades jurisdiccionales —creando una norma que sea aplicable al caso o interpretando las normas existentes—, una omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente por los tribunales, pues no tienen competencia para emitir leyes. Lo anterior, porque las omisiones legislativas también pueden reclamarse a través de las controversias constitucionales previstas en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, consideramos quienes dictaminamos, que de incorporar al orden jurídico local un medio de impugnación contra las omisiones legislativas del Poder legislativo a través de la Asamblea, así como en contra de las omisiones en que, en relación con el ejercicio de la facultad reglamentaria, incurran el Poder Ejecutivo y los ayuntamientos. Es importante referir al respecto que no es desapercibido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las Constituciones de las entidades federativas, dentro de sus medios de control constitucional, pueden establecer mecanismos para supervisar y ordenar que se subsanen omisiones legislativas o normativas.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un apartado C a la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; reformar el artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Sin embargo, aunado a este esquema no se estima necesaria la incorporación de un medio impugnativo mediante el cual puedan reclamarse las omisiones ante el Poder Judicial del Estado de Guanajuato, debido a que como se indicó en nuestra exposición argumentativa, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé medios de control de la regularidad constitucional de omisiones en que incurran las autoridades facultadas para expedir normas jurídicas de carácter general, los cuales son el juicio de amparo y las controversias constitucionales.

De esta manera, el establecimiento de un mecanismo adicional, de orden local, para confutar las referidas omisiones, podría obstaculizar el acceso inmediato a la jurisdicción del Poder Judicial de la Federación, ya que en el juicio de amparo procede el sobreseimiento cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o medio de defensa legal propuesto por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;⁵ mientras que en las controversias constitucionales procede el sobreseimiento cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.⁶

De igual forma y dado el esquema de la propuesta en análisis existe también la posibilidad de que la incorporación de una instancia local retarde el dictado de la resolución definitiva, al incorporarse un mecanismo que, una vez iniciado, tendría que agotarse, toda vez que en la iniciativa no se prevé la posibilidad de que se presente el desistimiento –inclusive en los casos en que la

⁵ Artículos 61, fracción XIX, y 63, fracción V, de la *Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

⁶ Artículos 19, fracción VI, y 20, fracción II, de la *Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un apartado C a la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; reformar el artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

acción se ejercite por la ciudadanía—. Aunado a que, en las acciones propuestas no podría emitirse una declaración relativa a la contravención de la omisión confutada a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al estar reservado el control concentrado de constitucionalidad al Poder Judicial de la Federación.

Bajo esta tesitura, consideramos también que el diseño del medio de control propuesto podría transgredir el principio de división de poderes, al contemplarse la posibilidad de que el Poder Judicial local dicte las bases –que se traducirán en normas generales– a que deberán sujetarse las autoridades en tanto se expide la ley o reglamento correspondiente.

Es decir, del análisis de la propuesta de manera completo, entendemos que se le asigna implícitamente al Poder Judicial la facultad de legislar o reglamentar leyes para proveer a su exacta observancia, aunque de manera provisional; sin embargo, la función primordialmente asignada a dicho órgano no consiste en la creación o expedición de ese tipo de normas y podría constituir una intromisión en el ejercicio de atribuciones conferidas a otro Poder, dando pauta a situaciones jurídicas y derechos adquiridos que el órgano cuya omisión se declare no podría desconocer al emitir, en ejercicio de su competencia, la ley o el reglamento de que se trate. Por lo que toca a los ayuntamientos lo anterior podría implicar una transgresión a la autonomía que reconoce a su favor el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situaciones que no compartimos con quien propone.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un apartado C a la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; reformar el artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Las legisladoras y los legisladores de Guanajuato estamos conscientes que la creación de leyes se encuentra encomendada a este Poder Legislativo en virtud de que en su integración están representadas las fuerzas políticas y la voluntad de la ciudadanía que nos ha elegido como sus representantes, por ende, el proceso legislativo constituye una manifestación de la democracia representativa⁷, siendo la ley, a su vez, una manifestación de la voluntad política. Caso contrario las magistradas y magistrados del Poder Judicial del estado de Guanajuato que no se eligen mediante el voto ciudadano, de tal manera que podría cuestionarse su legitimación para expedir leyes o bases con el alcance y efectos de éstas, aún si tienen carácter temporal o provisional.

Respecto al apartado de la Ley reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, detectamos deficiencias de técnica legislativa, que entre otros temas podemos manifestar que en cuanto al artículo 54, se prevé en su fracción VI, que la acción podrá ejercerse por las ciudadanas y ciudadanos que representen cuando menos el cero punto uno por ciento de la lista nominal de electores correspondiente a la Entidad. Sin embargo, no se regula un procedimiento mediante el cual pueda llevarse a cabo la revisión de los datos y firmas de las personas que promuevan conjuntamente la demanda, así como sobre la revisión de su estatus en el Padrón Electoral y en la Lista Nominal de Electores.

Además, sería necesario cumplir el porcentaje de la Lista Nominal de Electores correspondiente al Estado, aún si lo que desea impugnarse es una

⁷ Daniel A. Barceló Rojas. *El sistema representativo mexicano. El Gobierno de los Iguales*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un apartado C a la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; reformar el artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

omisión normativa atribuida a un ayuntamiento. La Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato regula el mecanismo de participación consistente en la iniciativa popular, el cual tiene por objeto, conforme al artículo 21 de dicho ordenamiento, la presentación de iniciativas que propongan expedir, reformar, adicionar, derogar o abrogar leyes o decretos ante el Congreso del Estado; así como para expedir, reformar, adicionar, derogar o abrogar reglamentos ante los ayuntamientos. La iniciativa popular cuenta con una regulación en que se establece el procedimiento de verificación de datos y firmas de la ciudadanía y del porcentaje de la Lista Nominal de Electores que es requisito para solicitarla.

En razón de lo todo lo esgrimido con antelación es que estimamos pertinente el archivo de la iniciativa de referencia, toda vez que el objeto que persigue no encuentra su viabilidad constitucional en los términos previstos por las y los iniciantes y como ya lo expresamos en el presente dictamen.

Por lo antes expuesto y con fundamento en los artículos 171 y 204 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, nos permitimos someter a la aprobación de la Asamblea, el siguiente:

ACUERDO

Único. Se ordena el archivo definitivo de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un apartado C a la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; reformar el artículo 1



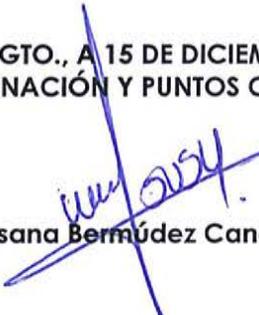
H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales suscribe de la iniciativa formulada por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a efecto de adicionar un apartado C a la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; reformar el artículo 1 y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

y adicionar un Título Cuarto a la Ley Reglamentaria de la fracción XV del artículo 88 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Se instruye al secretario general del Congreso archive de manera definitiva la parte correspondiente al apartado aludido de la iniciativa de referencia.

GUANAJUATO, GTO., A 15 DE DICIEMBRE DE 2022
COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES


Dip. Susana Bermúdez Cano


Dip. Laura Cristina Márquez Aleata

Dip. Briseida Anabel Magdaleno González

EN CONTRA
Dip. Alma Edwígues Alcaraz Hernández


Dip. Rolando Forino Alcántar Rojas

EN CONTRA
Dip. Yulma Rocha Aguilar

Dip. Gerardo Fernández González