

La Justicia constitucional local en el estado de Nuevo León

Una utopía por negligencia del legislador ordinario

“...en las entidades federativas en donde se carece de Tribunales Constitucionales Locales, se presenta el serio problema de la violación que se da al artículo 17 de la Constitución federal, porque no habiendo tribunales con competencia para resolver conflictos cuando existan violaciones a la Constitución local, se pone en riesgo la estabilidad política, por falta de una administración de Justicia constitucional.”

Francisco Martínez Sánchez

I. Exordio

El objetivo de este ensayo es analizar el Decreto número 100 publicado el día 09 de junio de 2004, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, mediante el cual se reformó por modificación los artículos 15 párrafo segundo, 16 párrafo segundo, 17 párrafo cuarto, 63 fracción XLVIII, 87 párrafos cuarto y sexto, 94 párrafos primero, cuarto, octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo y décimo cuarto, 95, 96, 97, 99 párrafo cuarto, sexto y séptimo, 100 párrafo segundo, 101 párrafo segundo, 103 segundo párrafo, 152, 153 y del nombre del título XII, así como por adición de un quinto párrafo al artículo 16 de la Constitución estadal.

Dicha reforma dio cabida a lo que en la doctrina se denomina: “Justicia constitucional local” al incorporarse en el artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León los medios de control constitucional como lo son: la controversia de inconstitucionalidad local y la acción de inconstitucionalidad local.

El primero se utiliza para impugnar actos de autoridad o normas generales que invadan una competencia constitucional destinada a otro poder u órgano estatal o municipal, con excepción del Poder Judicial del Estado, al ser éste el encargado de dirimir la controversia planteada.

La finalidad del segundo es impugnar normas generales expedidas por el Congreso o por cualquier ayuntamiento que en abstracto violen derechos fundamentales de las personas o la distribución de competencias que se establecen

para el Estado o los municipios o para los poderes u órganos públicos estatales o municipales.

Con lo anterior, a primera vista, el Poder Judicial del Estado de Nuevo León, se ha transformado para configurarse como garante del control constitucional local por medio del Tribunal Superior de Justicia, sin embargo, a pesar de lo loable de la reforma en comento, la misma resulta ser ineficaz e incompleta ya que el órgano jurisdiccional estadual, tendrá jurisdicción plena para conocer y resolver los medios de control de la constitucionalidad local en los términos de la ley reglamentaria, la cual al día de hoy no ha sido expedida; en consecuencia, la Justicia constitucional local en esta entidad federativa se encuentra únicamente establecida en la Constitución Política del Estado de Nuevo León, dando como resultado la inoperancia de la defensa de la Constitución local al no tener eficacia jurídica tales medios de control constitucional.

En consecuencia, la finalidad de este trabajo, lo es, exponer las consecuencias de la ausencia de la ley reglamentaria del artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, que se requiere para ver completada la eficacia de los medios de control constitucional y salvaguardar con ello la vigencia de la Constitución estadual.

De igual manera, hacer un llamado al Poder Legislativo estatal para que a la brevedad dé el debido cumplimiento al artículo segundo transitorio del decreto número 100 publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha 09 de junio de 2004, que ordena la expedición de la ley reglamentaria del nuevo contenido del artículo 95 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, para estar en aptitud de contar con los medios de control constitucional local en esta entidad federativa, que por mandato de la Constitución estadual deben existir para salvaguardar la debida distribución de competencias que la misma determina.

Ahora bien, para comprender con exactitud la problemática que se aborda en este ensayo, se requiere en primer término, realizar un breve análisis de la figura de la inconstitucionalidad por omisión y su regulación en México; en segundo lugar, acudir al proceso legislativo de la reforma constitucional estatal en estudio, para vislumbrar aunque someramente, la intención del legislador en la creación de lo que la doctrina denomina: "Justicia constitucional local" en el Estado de Nuevo León y estar en posibilidad de determinar lo que se debe hacer para lograr tener efectivamente una verdadera defensa de la Constitución local.

II. La inconstitucionalidad por omisión y su regulación en México

La inconstitucionalidad por omisión, se define 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".¹ Para comprender la definición apuntada, se requiere analizar sus elementos.

La falta de desarrollo –siguiendo las ideas expuestas por José Julio Fernández Rodríguez– abarca no sólo la total ausencia de legislación en ese punto conflictivo, sino también la presencia de una normativa parcial. Esta última puede hacer alusión a una realidad dual: a una regulación que se olvida de alguna parte inescindible de esa materia o a una que trata parcialmente a sus destinatarios, con la consiguiente vulneración del principio de igualdad. En todos estos supuestos se está ante un no actuar que, aún cuando tiene el carácter de decisión política, tiene consecuencias jurídicas.

La inconstitucionalidad se configura cuando se suscitan los siguientes supuestos: la inactividad del legislador, un periodo temporal excesivo, la falta de elaboración de preceptos de obligatorio y concreto desarrollo, los encargos del legislador y la ineffectuación de la norma constitucional.

El primero se refiere que, al ser el Poder Legislativo el encargado de emanar normas con rango de ley que desenvuelvan los preceptos constitucionales que requieran tal proceder, es decir, posee total legitimidad para llevar a cabo el desarrollo de las disposiciones constitucionales dado que es elegido directamente por el pueblo mediante el voto popular; en consecuencia, no tiene sentido tratar de determinar si la inactividad del legislador es consciente o inconsciente, o sea, voluntaria o no, en virtud de que su importancia se limita a la responsabilidad política en que pudieran incurrir tras un proceso de individualización.

El segundo se encuentra íntimamente ligado con el anterior, ya que la inactividad debe conectarse con un periodo excesivamente prolongado y toda vez que éste último elemento es de sumo relativo, permite modulaciones, por lo que queda en manos del órgano competente determinar si ha transcurrido o no ese tiempo, teniendo presente las diversas circunstancias que existan en el caso concreto, las cuales pueden ser de variada naturaleza, ya que los preceptos constitucionales que necesitan desarrollo no contemplan regularmente plazos

¹ Fernández Rodríguez, José Julio. "Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión", en Miguel Carbonell (Coord.) *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003., p. 29.

perentorios en los que deban actuar los poderes constituidos, sino que conceden libertad a éstos para llevar a cabo su proyecto jurídico-político.

Por tanto, la necesidad de desarrollo y las circunstancias que lo retardan no son intereses equivalentes que tengan que ser ponderados en una situación exclusivamente política, sino que en virtud de las exigencias del derecho, la necesidad de desarrollo es el principio y el retraso en el desarrollo lo es la excepción, en consecuencia, si la excepción pretende imponerse necesita justificación.

Los encargos del legislador constituyen el tercer elemento de la inconstitucionalidad y consisten en que, al ser la norma constitucional de eficacia limitada, dada la previsión explícita o implícita en ella contenida, resulta de obligatorio y concreto desarrollo para que cobre eficacia plena, o sea, son normas incompletas y que requieren para su eficacia la *interpositio legislatoris*. Expresado en otros términos: la articulación técnica respecto al modo de presentarse el precepto, produce que nazca una obligación de hacer que pesa sobre el legislador en virtud de su misma formulación; es decir, existe una vinculación entre los poderes constituidos respecto a dotar de eficacia plena a tales normas.

En consecuencia, la presencia de un encargo del legislador para que se produzca una omisión inconstitucional 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. La omisión pasa así, de un "no hacer nada" a un "no hacer algo", siendo ese algo lo que espera el orden jurídico y se fundamenta en la no realización esperada debida, de manera que el centro de toda discusión acerca del problema de la omisión del legislador es el encargo constitucional, que resulta vinculante.

La ineficacia de la norma constitucional constituye el último elemento de la inconstitucionalidad y es la consecuencia de todo lo anterior: la existencia de unas normas del texto fundamental que requieren *interpositio legislatoris*, unida a la dejación del órgano encargado de tal *interpositio* trae como resultado la falta de eficacia de aquellas normas o una eficacia minorada.

Para finalizar esta sección del apartado, cabe señalar que no hay que confundir eficacia con validez de la norma constitucional, ya que son conceptos totalmente distintos y no interdependientes ya que el primero consiste en la conformidad o adecuación de la conducta de los destinatarios con lo que la norma prescribe; es decir, se refiere exclusivamente al cumplimiento real de derecho en el seno de la sociedad, en tanto que la validez está en función de la competencia del órgano que la dicta, el procedimiento que se sigue y la materia regulada.

Por otra parte, la figura de la omisión legislativa en México en el ámbito federal no se encuentra regulada normativamente, sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo aplicó por vez primera al resolver la controversia constitucional 46/2002, planteada por el municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, porque —siguiendo lo expuesto por Carlos Francisco Cisneros Ramos—² el Congreso del Estado incurrió en “*la omisión en la expedición de las disposiciones legales en materia municipal sobre las bases del procedimiento administrativo, incluyendo medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares*”, que fue lo que constituyó el objeto de la demanda.

En esta ocasión no interesa, exponer las razones que tomaron en consideración los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para decidir en el debate ocurrido en la sesión pública en la cual se discutió el proyecto de resolución de la controversia constitucional de trato, sino más bien, señalar las consecuencias de tal determinación: se cominó al legislativo ordinario de Nuevo León a dejar de ser negligente y procediera a la expedición de los ordenamientos jurídicos a los que hace referencia el artículo 115 constitucional y como no actúa en los tiempos concedidos por el Constituyente Permanente, le señaló el plazo respectivo de acuerdo con los periodos de sesiones previstos en la Constitución Política del Estado de Nuevo León y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad federativa, respetando la autonomía de éste.

Lo anterior sentó el cambio de criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca de la figura de la “omisión legislativa”, ya que a partir de ahora a través de la controversia constitucional se encuentra facultado para conocer de la “inconstitucionalidad por omisión”, lo que se traduce en que el referido órgano judicial supremo es un auténtico garante de la defensa de la Constitución, al permitírselle mediante dicho medio de control constitucional ser el vehículo que resguarde el debido cumplimiento de los principios de supremacía constitucional, federalismo y división de poderes.

Ahora bien, respecto del cumplimiento dado a la sentencia de la controversia constitucional 46/2002, emitida el día 10 de marzo de 2005 por parte del Poder Legislativo estadual, es de apuntar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pasó por alto el proceso complicado de reforma constitucional establecido en los artículos 148 a 152 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, por lo que resulta materialmente imposible su cumplimiento en el plazo concedido en la

² Cisneros Ramos, Carlos Francisco. “Controversia constitucional y la negligencia del legislador ante un mandato constitucional. El caso Nuevo León”. C.C. 46/2002. *Revista Nuestra Democracia*, Num. 5, Enero de 2006., pp. 61-69.

misma, ya que se requieren de dos períodos de sesiones para tal efecto, no obstante, ello no impide al Congreso del Estado de Nuevo León haber cumplido al día de hoy con lo ordenado en la referida sentencia, pues ya han transcurrido más de dos períodos de sesiones.

En cambio, en las entidades federativas el Estado de Veracruz, por señalar un ejemplo, reformó integralmente su Constitución Política en el año 2000, trayendo consigo, cambios sustanciales en las atribuciones del Poder Judicial, ya que se propuso que dicho órgano jurisdiccional garantizara la supremacía de la Constitución local a través de los medios de control constitucional siguientes: la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la acción por omisión legislativa. Respecto de este último, se señaló en la exposición de motivos de manera literal lo siguiente:

“...El tercer y último procedimiento es el denominado acción por omisión legislativa que, a partir del estudio constitucional comparado, se propone introducir en nuestro orden legal, como una forma adicional de mantener y sostener el principio de Supremacía Constitucional, a través del otorgamiento del derecho de acción en esta materia al Gobernador del Estado o cuando menos a la tercera parte de los ayuntamientos, cuando alguno de éstos considere que el Congreso haya sido omiso en la elaboración y expedición de alguna ley o decreto, y que precisamente dicha carencia, al menoscabar la vigencia íntegra y cabal de la Constitución, afecte su debido cumplimiento en la vida común de los poderes y ciudadanos veracruzanos.

Así, una vez declarada la omisión, el Tribunal Superior de Justicia lo comunicará inmediatamente al Presidente del Congreso y Gobernador del Estado, para que “en un plazo que comprenda dos períodos de sesiones ordinarias, el Congreso expida la ley o decreto de que se trate”. Si no se hiciere así, el Tribunal Superior de Justicia podrá dictar las bases a que deba sujetarse la autoridad ejecutora, en tanto se expide el ordenamiento de que se trate”.

Para una mejor comprensión de lo hasta aquí expuesto, se estima oportuno transcribir los artículos 56, 64 y 65 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, los cuales a la letra disponen:

Artículo 56. El Poder Judicial del Estado tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella;
- II. Proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente;
- III. Interpretar y aplicar las leyes del fuero común y las federales en jurisdicción concurrente;

- IV. Resolver las impugnaciones que se presenten en las elecciones de Gobernador, de diputados al Congreso del Estado y de los ayuntamientos; así como los demás recursos que señale la ley de la materia, teniendo sus resoluciones el carácter de definitivas;
 - V. Realizar el cómputo final y, en su caso, la declaración de validez de la elección de Gobernador, y la de Gobernador electo del candidato que hubiere obtenido el mayor número de sufragios, ordenando su publicación en la Gaceta Oficial del Estado;
 - VI. Dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal o municipal, y los particulares;
 - VII. Resolver las controversias laborales que se susciten entre los poderes Judicial o Legislativo y sus trabajadores, así como entre la administración pública estatal y municipal con sus empleados, en los términos que fije la ley;
 - VIII. Tramitar y resolver, mediante los procedimientos que señale la ley, los asuntos de los menores infractores;
 - IX. Dictar las medidas procedentes para que la administración de justicia sea pronta, expedita y completa;
 - X. Conocer del juicio político como órgano de sentencia, cuando los servidores públicos incurran en actos u omisiones que constituyan perjuicio a los intereses públicos fundamentales y a su correcto despacho;
- (REFORMADA, G.O. 18 DE MARZO DE 2003)
- XI. Conocer, en los términos que fije la ley respectiva, de los juicios de responsabilidad civil derivada del ejercicio del cargo, que se instauren a instancia de parte agraviada o de sus causahabientes, en contra de magistrados, consejeros, Procurador General de Justicia, secretarios de despacho, y demás servidores públicos de los poderes Ejecutivo y Judicial;
 - XII. Determinar y publicar los precedentes obligatorios, sustentados en cinco resoluciones consecutivas en el mismo sentido en la materia, que vinculen a todas las autoridades del Estado, en los términos que señale la ley;
 - XIII. Resolver los conflictos de competencia que surjan entre los tribunales y juzgados;
 - XIV. Adscribir a los magistrados a las salas correspondientes, y
 - XV. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución y la ley.

SECCIÓN PRIMERA DEL CONTROL CONSTITUCIONAL

Artículo 64. Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en los términos de la ley respectiva, del juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de:

a) El Congreso del Estado;

- b) El Gobernador del Estado, y
 - c) Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos de Estado;
- II. Conocer y resolver, en instancia única, de las resoluciones del Ministerio Público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el Ministerio Público;
- III. Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia;
- IV. Dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del Estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales, en los términos que disponga la ley.

Artículo 65. El pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de los asuntos siguientes.

I. De las controversias constitucionales que surjan entre:

- a) Dos o más municipios;
- b) Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo, y
- c) El Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los municipios, y la resolución del Pleno del Tribunal Superior de Justicia las declare inconstitucionales, ésta tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por las dos terceras partes de sus miembros, y surtirá efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado;

II. De las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos que se consideren contrarios a esta Constitución, y que se ejerçiten dentro de los treinta días siguientes a su promulgación y publicación por:

- a) El Gobernador del Estado, o
- b) Cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso.

Las resoluciones dictadas tendrán efectos generales cuando hubieren sido aprobadas por las dos terceras partes de los miembros del pleno del Tribunal Superior de Justicia, y surtirán efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado, sin poder aplicarse retroactivamente excepto cuando se trate de asuntos del orden penal y en beneficio del inculpado;

III. De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga:

- a) El Gobernador del Estado, o

b) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.

La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenda dos períodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Si transcurrido este plazo no se atendiere la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto.

De lo anterior se concluye que, al encontrarse establecidos los medios de control constitucional local en la Constitución Política del Estado de Veracruz, en concordancia con la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad federativa que regula el procedimiento de los mismos, la supremacía, eficacia y vigencia de la norma fundante estadual en cita, se encuentra resguardada debidamente y no como acontece hasta ahora en el Estado de Nuevo León, en donde la defensa de esa Constitución, se halla en suspenso en tanto el Congreso del Estado expida la Ley Reglamentaria del artículo 95 constitucional como se verá en el apartado siguiente.

III. El proceso legislativo para la incorporación de los medios de control constitucional local en el Estado de Nuevo León

Antes de iniciar a exponer el contenido de este apartado, me encuentro obligado a explicar —aunque someramente— el procedimiento especial o complicado de reforma constitucional establecido en los artículos 148 a 152 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, a fin de evitar confusiones futuras al desarrollar el mismo.

Dichos numerales señalan que en cualquier tiempo puede ser reformada la Constitución estadual, pero para ello, las que se propongan, para ser admitidas, necesitarán el voto de la mayoría de los miembros presentes en el Congreso.

Asimismo, admitida la propuesta, se tomarán en consideración las adiciones o reformas y se publicarán y circularán profusamente con extracto de la discusión y no podrán ser votadas antes del inmediato periodo de sesiones.³ Ya en la sesión respectiva, cumplido el requisito de la publicación, será necesario contar con el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los diputados que integran la Legislatura.

³ Lo que se busca con el requisito de que no pueden ser votadas antes del inmediato periodo de sesiones, es que entre la admisión a discusión y su votación exista la debida reflexión del texto que se dictamina, en consecuencia, para la modificación de la norma fundante local se requieren dos períodos de sesiones de la Legislatura.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, se recurrió a un periodo legislativo extraordinario que permitió en un lapso de tres meses reformar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, para incorporar entre otras cosas, los medios de control de constitucionalidad local y cumplir con la exigencia establecida en su artículo 149.

Una vez señalado lo anterior, cabe mencionar que el día 23 de abril de 2004, el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, presentó al H. Congreso de esta entidad federativa la iniciativa de decreto que reforma la Constitución Política del Estado de Nuevo León y la Ley Orgánica del Poder Judicial del mismo Estado. En la exposición de motivos se lee en la parte conducente lo que a continuación se transcribe:

"La Iniciativa que se presenta en esta ocasión, comprende la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, en virtud de tratarse de ordenamientos rectores, el primero como Ley Suprema en Nuevo León y el segundo como dispositivo orgánico máximo del Poder Judicial local. Se encuentran propuestas que de ser aprobadas por esa H. Legislatura, serán la base de algunas nuevas leyes tales como la que regule los medios de control de la constitucionalidad local.."

A fin de facilitar el análisis de este documento, se hace una exposición de motivos en primer término acerca de los temas que comprende la propuesta y posteriormente se hace una explicación particular de las reformas al articulado.

Los temas principales que comprende la iniciativa están enfocados a:

- Salvaguardar la vigencia de la Constitución local, mediante la incorporación de la acción de controversia de inconstitucionalidad local y de la acción de inconstitucionalidad local.
- Fortalecer la función del Tribunal Superior de Justicia, a través del establecimiento de una facultad para su Pleno, consistente en la creación de salas colegiadas.
- Fortalecer el Consejo de la Judicatura, mediante la asignación de mayores atribuciones.
- Dar competencia al Tribunal Superior de Justicia, como instancia revisora de los laudos en materia laboral de los servidores públicos.
- Especializar la atención de los asuntos civiles y mercantiles en el Poder Judicial, mediante la creación de Juzgados y Salas Mercantiles.
- Impulsar el acceso a una justicia no controversial, a través de los medios alternos de solución de conflictos.
- **Salvaguardar la vigencia de la Constitución local, mediante la incorporación de la acción de controversia de inconstitucionalidad local y de la acción de inconstitucionalidad local.**

Defender la vigencia de la Constitución de Nuevo León, declarando la invalidez de cualquier ley o acto de autoridad que la contrarie, actualmente sólo puede hacerse en ciertos casos por el Poder Judicial de la Federación. Esto es, los derechos fundamentales del individuo que directamente emanan de la Constitución local, así como las normas que en ésta se establecen en materia de régimen orgánico y distribución de competencias entre las autoridades públicas de la entidad, aunque debieran estar garantizados por nuestro Estado, no se cumple con ese cometido. Esta laguna jurídica que impide consolidar soberanamente el Estado Constitucional de Derecho en la entidad, se propone colmarla incorporando en la Constitución estatal las bases fundamentales de los siguientes medios de control de la constitucionalidad local: las controversias de inconstitucionalidad y las acciones de inconstitucionalidad.

A través de la controversia de inconstitucionalidad podrá solicitarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado, la invalidación de toda norma general o acto de autoridad, proveniente de los poderes y órganos públicos, estatales o municipales, que invada el ámbito de competencia que la Constitución Política del Estado de Nuevo León establece para cualquiera otro de esos poderes y órganos públicos, o del Estado de Nuevo León o de cualquiera de sus municipios. Esta controversia sólo podrán promoverla la entidad, poder y órgano público, titular del ámbito de competencia invadido, con excepción del propio Poder Judicial del Estado, que precisamente se convertiría en titular jurisdiccional para resolver los conflictos jurídicos surgidos entre las autoridades públicas locales.

La acción de inconstitucionalidad, por su parte, se propone como medio judicial para obtener la anulación con efectos "erga omnes" de toda norma general, proveniente del Congreso o de cualquier ayuntamiento en la entidad, que sea contraria a la Constitución del Estado. Esta acción se inscribe dentro de los denominados medios "abstractos" de control de la constitucionalidad, ya que los sujetos legitimados para promoverla, no son los directamente agraviados con la norma irregular, sino a los que bien cabe reconocerles el carácter de vigilantes genéricos de la constitucionalidad de las normas generales contenidas en las leyes estatales o los reglamentos y bandos municipales. En la iniciativa se propone como sujetos legitimados para intentar las (sic) acción de inconstitucionalidad local, al Procurador General de Justicia del Estado y sobre todo a los propios legisladores que integran el Congreso y a los regidores integrantes de los ayuntamientos. Obviamente que esta acción no podrá promoverla la mayoría que hubiera consentido y aprobado la norma general inconstitucional, sino siempre una minoría legislativa, lo cual impide que una fracción o coalición legislativa mayoritaria utilice su fuerza

para transgredir las normas de la Constitución estatal, que serán seguramente vigiladas con celo por su oposición política que, aunque minoritaria, contraría con la poderosa arma de la acción de inconstitucionalidad.

Para determinar al órgano judicial competente para resolver los medios de control de la constitucionalidad en el Estado, se tomaron varios aspectos, entre otros, los siguientes: que tal autoridad fuera de la máxima jerarquía judicial, en correspondencia con la máxima jerarquía jurídica de las normas constitucionales que salvaguarda; que el órgano fuera de integración colegiada, para evitar que recaiga en una persona el gran poder jurídico-político inherente en el control constitucional; que la gran relevancia del órgano y de la función a su cargo, no provoque sin embargo, una aplicación ineficiente de los recursos económicos. Esto último, particularmente considerando que en otras entidades federativas del país, en donde se ha incorporado el control constitucional local, la carga inicial de trabajo reportado en esta materia, no ha sido suficiente para justificar la creación de un órgano con competencia exclusiva y especializada en la materia. Por esto, en la iniciativa se propone que la competencia para resolver los medios de control de la constitucionalidad local, se otorgue al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

La conveniencia de los sistemas de control de la constitucionalidad en general, ha quedado comprobada de forma manifiesta en nuestro país, a partir de la incorporación en 1994, de las controversias y acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ahora bien, respecto a las ventajas específicas que se obtienen para el Estado de Nuevo León, con la incorporación de un sistema de control de la constitucionalidad estatal se encuentran el fortalecimiento de la soberanía estatal y el avance del federalismo en materia judicial, que se logran en la medida en que el Estado de Nuevo León, a través de su Poder Judicial, queda facultado para resolver, con carácter definitivo e inatacable, los conflictos jurídicos entre autoridades públicas, en los que se hagan valer exclusivamente violaciones a la Constitución o las leyes del Estado.

Otra ventaja del sistema de medios de control de la constitucionalidad local que en esta iniciativa se propone, es que tiene un objeto más amplio y mayor número de sujetos legitimados, en comparación con el control constitucional previsto en la Constitución federal. Esto debido a que el ámbito estatal permitiría impugnar inclusive normas generales provenientes de ayuntamientos, así como dirimir conflictos por invasión de competencias en los que estén involucrados órganos constitucionalmente autónomos o de la administración pública paraestatal o paramu-

nicipal. Además, se otorga legitimación para promover las acciones de inconstitucionalidad, a fracciones minoritarias de cinco legisladores, o de dos o tres regidores, así como al Procurador de Justicia del Estado.

La iniciativa respeta plenamente la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que el sistema de control de la constitucionalidad local que propone, es exclusivamente para la salvaguarda de los derechos fundamentales y ámbitos competenciales que directamente emanan de la Constitución Política del Estado de Nuevo León. Por tanto, las normas generales o actos de autoridad, provenientes de los poderes públicos, estatales y municipales, que violen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deberán seguir siendo materia de los medios de control constitucional que en la propia Constitución federal se establecen. El sistema nacional de control "concentrado" de la constitucionalidad, cuyo conocimiento y resolución corresponde en forma "privativa" al Poder Judicial de la Federación, no impide a los estados establecer medios judiciales para la defensa de los derechos del gobernado que tengan su origen directo en la máxima estatal, así como de las normas de ésta que establecen la estructura, integración y atribuciones, de los poderes y los principales órganos públicos del Estado.

No se omite mencionar, que el sistema de control de la constitucionalidad local que se propone, se ha diseñado procurando sea sencillo, accesible y efectivo, con el propósito inmediato de que logre penetrar y consolidarse en el foro local, y con el deseo de que en el futuro próximo evolucione incorporando nuevas figuras y modalidades que amplíen su cobertura...

A continuación se comentan las reformas propuestas a cada artículo:

Constitución Política del Estado de Nuevo León

...

Artículo 94. Se propone dar atribuciones adicionales al Poder Judicial en materia de control de la constitucionalidad estatal y como revisora en asuntos de carácter laboral de servidores públicos del Estado y municipios de Nuevo León.

También se propone dar al Tribunal Superior de Justicia la potestad de colegiar las salas, lo que permitirá una mejor calidad en las decisiones, enriquecidas con variados puntos de vista y experiencias, disminuyendo la posibilidad de posturas parciales.

En este sentido, se sugiere señalar que las Salas Colegiadas preferentemente conocerán de apelaciones de sentencias definitivas y se da libertad para que de acuerdo a las disposiciones presupuestarias y a las necesidades del servicio, el Pleno de dicho Tribunal pueda acordar el número y la conformación de las salas, con apego a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En virtud de las nuevas materias que se proponen pueda conocer el Poder Judicial, se sugiere señalar que el Tribunal Superior de Justicia formará salas competentes en materia laboral de servidores públicos, además de la civil familiar y penal. También se recomienda señalar que podrá formar Salas en materia mercantil, lo anterior, acorde con la propuesta que se presenta para separar formalmente en órganos diferentes la atención de los asuntos civiles y mercantiles. Finalmente se sugiere establecer que las Salas podrán tener competencia especializada en una materia o competencia mixta, según lo determine para cada una el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo a criterios como especialización o volumen de trabajo, entre otros.

En lo que respecta al fortalecimiento del Consejo de la Judicatura, y de manera acorde con la unificación de su Presidencia en la del Tribunal Superior de Justicia, se propone que el Consejo asuma las facultades de administración del presupuesto integral del Poder Judicial.

Tal como en el Poder Judicial federal, se propone que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia sea el Presidente del Consejo de la Judicatura, manteniéndose el número actual de integrantes de este Consejo, los cuales serán nombrados como hasta ahora, uno por el Titular del Ejecutivo y otro por el Congreso del Estado, lo cual implica que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia ya no designará un consejero, sino que directamente se considerará como tal al Presidente de ese Tribunal, quien también lo será del Consejo mencionado. En este sentido, se propone eliminar el párrafo referente a la elección, duración en el cargo y prohibición de reelección del Presidente del Consejo de la Judicatura.

En relación con lo anterior, se exceptúa al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la restricción establecida en este artículo, la cual señala "Los funcionarios del Poder Judicial del Estado no podrán ser Consejeros de la Judicatura, salvo si se separan del cargo cien días naturales antes de su elección o designación".

Con el fin de evitar divisiones al interior del Consejo de la Judicatura, se propone señalar que los consejeros no representan a quien lo designa, por lo que su función deberán desarrollarla con imparcialidad e independencia.

En cuanto a la duración del cargo del Consejero de la Judicatura, se mantiene la de cinco años vigente en la actualidad, sin embargo se propone precisar que lo anterior no será aplicable a su Presidente, en virtud de que el cargo de Presidente del Tribunal Superior de Justicia sólo es por dos años.

Con el propósito de dar más flexibilidad en la operación, así como una respuesta más ágil a las necesidades del servicio que se presta en los juzgados de primera instancia y en los juzgados menores, se sugiere señalar que los jueces a cargo de los mismos podrán ser especializados en una materia o mixtos.

Artículo 95. Acorde a lo que se comentó con anterioridad, al exponer los temas principales sobre los que se sugiere reformar la Constitución del Estado, en el presente artículo se propone establecer los medios de control constitucional que como un primer paso

hacia un federalismo judicial, se sugiere sean incorporados dentro del máximo ordenamiento de nuestra entidad.

En este sentido, se propone considerar que el Tribunal Superior de Justicia tenga jurisdicción plena para conocer y resolver en los términos que señale la ley reglamentaria, que al efecto se propondrá también como consecuencia de estas reformas legislativas, sobre los medios de control de la constitucionalidad local que se detallan a continuación.

1. Controversia de inconstitucionalidad local:

Actos reclamados: actos de autoridad o normas generales que invadan su competencia garantizada por la Constitución del Estado, y que provengan de otro diverso poder u órgano estatal municipal. No será procedente contra actos del Poder Judicial.

Parte actora: Estado, municipios, poderes u órganos públicos estatales o municipales. El Poder Judicial no podrá ser parte actora.

2. Acción de inconstitucionalidad local:

Actos reclamados: normas generales expedidas por el Congreso o un ayuntamiento, que en abstracto violen los derechos fundamentales de las personas emanados de esta Constitución, o violen la distribución de competencias que en esta Constitución se establecen para el Estado y los municipios, o para cualquiera de los poderes u órganos públicos estatales o municipales.

Parte actora: tratándose de normas generales expedidas por el Congreso, podrán promoverla al menos cinco de los diputados integrantes de éste, y tratándose de normas generales dictadas por un ayuntamiento, podrán promoverla al menos dos de los regidores del respectivo ayuntamiento, o al menos tres regidores del mismo tratándose de ayuntamientos integrados con quince o más regidores. Esta acción también podrá promoverla el Procurador General de Justicia del Estado.

Finalmente se propone establecer que las sentencias dictadas para resolver estos medios de control constitucional, que declaren inconstitucional una norma general, tendrán efectos generales en todo el Estado, a partir de la fecha que en la propia sentencia lo ordene y deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado.

Artículo 96. Acorde a las reformas comentadas con anterioridad, en el artículo que establece las atribuciones del Tribunal Superior de Justicia se sugiere:

Dar competencia para resolver los medios de control constitucional;...”.

Por su parte, a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del H. Congreso del Estado, le fue turnado para su estudio y dictamen la iniciativa antes apuntada, llevándose a cabo la primera vuelta el día 27 de abril de 2004 y aprobándose el mismo por mayoría de votos de la siguiente manera: 24 a favor, 6 en contra y 1 abstención.

En dicho dictamen se expresó por cuanto hace a la parte que interesa en este estudio, en el capítulo de consideraciones lo que a continuación se expone:

"De la lectura de la iniciativa que se dictamina se desprende que la misma comprende reformas tanto a la Constitución Política local como a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, y en virtud del procedimiento especial que se establece para las reformas a nuestra Ley Fundamental local en los artículos 148, 149 y 150 de la misma, los integrantes de esta Comisión hemos determinado que las mismas se dictaminen por separado.

Primeramente, en cuanto a las reformas a la Constitución Política del Estado de Nuevo León, los integrantes de esta Comisión de Dictamen Legislativo consideramos lo siguiente:

....en relación a las reformas planteadas al artículo 94, coincidimos con el autor de la iniciativa a fin de otorgar atribuciones adicionales al Poder Judicial, tanto en materia de control constitucional en el ámbito estatal como revisora en los asuntos de carácter laboral de servidores públicos del Estado y municipios de Nuevo León.

...

En cuanto a la propuesta de reforma al artículo 95, consideramos que la misma es de aprobarse, a fin de establecer los medios de control constitucional como lo son la acción de inconstitucionalidad y la controversia de inconstitucionalidad en el ámbito local, de forma semejante a como se encuentran establecidos en el fuero federal; exceptuando primeramente en cuanto a la controversia de inconstitucionalidad local, que los actos reclamados sean aquellos actos de autoridad o normas generales que invadan su competencia garantizada por la Constitución del Estado, y que provengan de otro diverso poder u órgano estatal municipal, no siendo procedente contra actos del Poder Judicial, y que la parte legitimada para ejercer el derecho de acción en dicha materia sean el Estado, los municipios, los poderes u órganos públicos estatales o municipales, exceptuando al Poder Judicial, en virtud de que el mismo es quien resuelve, y es principio general de derecho que no podría ser juez y parte a la vez. Y estableciendo de igual forma en cuanto a la acción de inconstitucionalidad local, que los actos reclamados que puedan ser objeto de la misma sean las normas generales expedidas por el Congreso o un ayuntamiento, que en abstracto violen los derechos fundamentales de las personas emanados de esta Constitución, o violen la distribución de competencias que en esta Constitución se establecen para el Estado y los municipios, o para cualquiera de los poderes u órganos públicos estatales o municipales, y legitimando con el derecho de acción para emprender la citada acción legal, tratándose de normas generales expedidas por el Congreso, al menos cinco de los diputados integrantes de éste, y tratándose de normas generales dictadas por un ayuntamiento, al menos dos de los regidores del respectivo ayuntamiento, o al menos tres regidores del mismo tratándose de ayuntamientos integrados con quince o más regidores, pudiendo promoverla también el Procurador General de Justicia del Estado.

En este sentido, consideramos que tal como se propone en la iniciativa de mérito, sea el Tribunal Superior de Justicia quien tenga jurisdicción plena para conocer y resolver en los términos que señale la ley reglamentaria, sobre dichos medios de control de la cons-

titucionalidad local, en virtud de que las mismas tienen por objeto precisamente la protección de la constitucionalidad, es decir, de las normas establecidas en nuestro máximo ordenamiento legal en el Estado, y por tanto, deben ser estudiadas y resueltas también por la máxima autoridad judicial en el mismo, sobretodo tomando en cuenta que sus decisiones serían también tomadas de manera colegiada, con las bondades que lo mismo representa.

En lo tocante a las reformas planteadas al artículo 96 coincidimos con el autor de la iniciativa en el sentido de establecer, dentro de las atribuciones del Tribunal Superior de Justicia, las de tener competencia para resolver los medios de control constitucional; para conocer en grado de revisión de los asuntos mercantiles que le remitan los Juzgados, así como los asuntos en materia laboral de servidores públicos, que le remitan los tribunales de arbitraje; para acordar el número y la integración colegiada o unitaria de las salas, así como la adscripción de los magistrados; para expedir y modificar toda clase de reglamentos que sean necesarios para el cumplimiento de las funciones del personal del Tribunal; para presentar iniciativas relacionadas con la administración de justicia y la organización del propio Tribunal; para emitir lineamientos y criterios generales de interpretación de las leyes del Estado en las materias competencia del Poder Judicial, los cuales serán de observancia obligatoria en los juzgados y salas, lo anterior a fin de estar acorde con las modificaciones mencionadas con anterioridad...”.

El H. Congreso del Estado conoció el 02 de junio de 2004, en segunda vuelta el dictamen con proyecto de decreto presentado ante el Pleno del Poder Legislativo en fecha 27 de abril de 2004 para su aprobación definitiva, el cual se aprobó por mayoría de votos de la siguiente manera: 31 a favor, 11 en contra y 0 abstenciones.

En dicho dictamen se expresó, por cuanto hace a la parte que interesa en este estudio, en el capítulo de consideraciones lo que a continuación se expone:

“En sentido general, las reformas aprobadas para su apertura a discusión cumplen con diversos propósitos y objetivos, encaminados a conseguir una mejoría en el sistema de procuración e impartición de justicia en Nuevo León.

Se trata de un proceso gradual, que involucra diversos cuerpos normativos, y que tendrá como finalidad última, el mejoramiento del sistema de justicia de nuestro Estado, el cual da inicio con la aprobación de las reformas sometidas a nuestra consideración, y que darán soporte constitucional a los diversos cambios y mejoramientos que se pretenden realizar a nuestro marco jurídico vigente.

Las reformas que ahora se estudian para su aprobación en definitiva respetan el marco federal, y si bien fortalecen las instituciones de nuestro Estado y el respeto y aplicación de nuestra Constitución Política local, las mismas no van más allá de las determi-

naciones que establece la Ley Suprema de la República, respetando desde luego el pacto federal.

Si bien las reformas que se ponen ahora a nuestra consideración buscan una mejoría substancial en el sistema judicial de nuestra entidad, las mismas no dejan de lado la realidad económica de nuestro Estado, ya que ese es un elemento que no puede dejar de considerarse, ya que las reformas podrían ser sumamente bondadosas, pero inaplicables al no existir los recursos que pudieran darles sustento, cuestión que no sucede en la propuesta que ahora analizamos, ya que en la misma se tomó en cuenta también dicho elemento.

...

Por otra parte, consideramos de suma trascendencia el establecimiento en nuestra Constitución de los medios de control de la constitucionalidad local.

Lo anterior en virtud de que nuestra Constitución establece tanto la organización y funcionamiento de nuestro Estado, como entidad parte del pacto federal, pero autónoma en su régimen interior, así como los diversos derechos reconocidos al pueblo, por lo que se hace necesario garantizar, de alguna forma, el respeto, apego y observancia de la misma en nuestro régimen interior.

Por ello, los integrantes de esta Comisión dictaminadora consideramos que debe ser aprobada la reforma relativa a establecer los medios de control de la constitucionalidad local, a fin de lograr que los derechos contenidos en la misma tengan verdadera observancia y exista la forma de hacerlos valer en caso de que los mismos no fueran respetados,...

Por otra parte, en el numeral 95, coincidimos con el establecimiento de los medios de control de la constitucionalidad, siendo éstos la controversia de inconstitucionalidad local y la acción de inconstitucionalidad local, pero modificando en esta última lo relativo al número de diputados o regidores en su caso que estarían legitimados para interponerlas, estableciendo en su lugar que éstos lo harán en los términos y número de promoventes que determine la ley reglamentaria.

De igual forma, en el párrafo último de dicho artículo, en relación a los efectos generales que surtirán las sentencias en dichos medios de control de la constitucionalidad, consideramos oportuno establecer que esto se realice cuando sean votadas por mayoría calificada que determine la ley reglamentaria,...respecto a que dichos temas pueden ser abordados en la ley reglamentaria; asimismo se decidió en el interior de la Comisión que deberá surtir efectos a partir de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado o en la fecha posterior a la misma que la propia sentencia señale, a fin de no dejar la posibilidad de que surta efectos aun antes de su publicación en el Periódico Oficial del estado, si así se determinare en la sentencia, como pudiera darse con el texto vigente, ya que al surtir la misma efectos generales, ésta debe hacerse del conocimiento general a través del medio oficial en el Estado.

..."

Finalmente, mediante oficio número 201-LXX-2004 de fecha 02 de junio de 2004, emitido por el Congreso del Estado, se solicitó al Gobernador Constitucional del Estado, la publicación en el Órgano Oficial del Estado, el Decreto número 100, expedido por el Poder Legislativo estadual, siendo publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 09 del mismo mes y año, quedando redactados los artículos 94, 95 y 96, –los cuales contienen lo que la doctrina denomina: “Justicia constitucional local”– de la siguiente manera:

TITULO VI DEL PODER JUDICIAL

ARTÍCULO 94. Al Poder Judicial corresponde la jurisdicción local en las materias de control de la constitucionalidad local, civil, familiar, penal y de adolescentes infractores. También garantizará la vigencia de las normas de la Constitución y leyes federales, en las materias en que éstas autoricen la jurisdicción concurrente.

El ejercicio del Poder Judicial se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, en Juzgados de Primera Instancia y en Juzgados Menores, y se expresará a través de funcionarios y auxiliares en los términos que establezcan esta Constitución y las Leyes.

En el Poder Judicial habrá un Consejo de la Judicatura del Estado, el cual tendrá las atribuciones que le señalen esta Constitución y las Leyes.

El Tribunal Superior de Justicia funcionará en Pleno, en Salas Colegiadas y en Salas Unitarias y se regirá en la forma que señale la Ley Orgánica del Poder Judicial. Tendrá el número de magistrados que determine la Ley, quienes durarán hasta veinte años en su encargo.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia estará integrado por los magistrados y funcionará con el quórum que establezca la Ley. Las Sesiones del Pleno serán públicas y, por excepción, secretas en los casos en que así lo exijan la moral y el interés público.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia será un Magistrado que no integrará Sala. Será electo por el Pleno y durará en su cargo dos años sin reelección inmediata.

La vigilancia y disciplina del Poder Judicial se realizará en los términos que determine la Ley.

La administración del Poder Judicial estará a cargo del Pleno del Consejo de la Judicatura. El Consejo de la Judicatura del Estado se compondrá por tres Consejeros, de los cuales uno será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, otro será designado por el Titular del Poder Ejecutivo, y otro por el Congreso del Estado, mediante voto aprobatorio secreto de, al menos, la mitad más uno de sus integrantes.

El presidente del Tribunal Superior de Justicia también será el presidente del Consejo de la Judicatura y permanecerá en este cargo durante el tiempo que tenga el carácter de Presidente de dicho Tribunal, sin recibir remuneración adicional por el desempeño de esta función.

Las personas que sean consideradas para ser consejeros de la Judicatura deberán haberse distinguido por su honestidad, capacidad y aptitud profesional para el desempeño de la función. Los funcionarios del Poder Judicial del Estado, excepto el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, no podrán ser Consejeros de la Judicatura, salvo si se separan del cargo cien días naturales antes de su elección o designación.

Los Consejeros de la Judicatura del Estado no representan a quienes los designa, por lo que ejercerá su función con independencia e imparcialidad. Salvo el Presidente del consejo, los demás consejeros durarán en su cargo cinco años improrrogables y serán sustituidos de manera escalonada.

El Consejo de la Judicatura del Estado funcionará en Pleno o en Comisiones. El Pleno sesionará con la presencia de su Presidente y de, al menos, otro de sus integrantes.

Los Jueces serán necesarios para el despacho pronto y expedito de los asuntos de su competencia.

ARTÍCULO 95. El Tribunal Superior de Justicia tendrá jurisdicción plena para conocer y resolver, en los términos que señale la Ley reglamentaria, de los siguientes medios de control de la constitucionalidad local:

I. De la controversia de inconstitucionalidad local, que podrá promover el Estado y municipios, así como los poderes u órganos públicos estatales o municipales, para impugnar actos de autoridad o normas generales que invadan su competencia garantizada por esta Constitución, y que provengan de otro diverso poder u órgano estatal o municipal. El Poder Judicial del Estado no podrá ser parte actora ni demandada en estas controversias.

II. De la acción de inconstitucionalidad local para impugnar normas generales expedidas por el Congreso o por cualquier ayuntamiento, que en abstracto violen los derechos fundamentales de las personas emanados de esta Constitución, o violen la distribución de competencias que en esta Constitución se establecen para el Estado y los municipios, o para cualquiera de los poderes u órganos públicos estatales o municipales. Esta acción de inconstitucionalidad podrá ser promovida por los diputados, tratándose de normas generales expedidas por el Congreso del Estado, y por los regidores tratándose de normas generales expedidas por su respectivo ayuntamiento, en los términos que determine la Ley reglamentaria. Esta acción también podrá promoverla el Procurador de Justicia del Estado.

Las sentencias dictadas para resolver una controversia de inconstitucionalidad local o una acción de inconstitucionalidad local, que declaren inconstitucional una norma general, tendrán efectos generales en todo el Estado cuando sean votados por la mayoría calificada que determine la ley reglamentaria, a partir de la fecha en que sean publicadas en el Periódico Oficial del Estado o de la fecha posterior a la publicación que la propia sentencia ordene.

ARTÍCULO 96. Corresponde al Tribunal Superior de Justicia:

- I. Resolver en Pleno las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad;
- II. A través de las Salas, conocer en grado de revisión de los negocios civiles, familiares, penales, de adolescentes infractores o de jurisdicción concurrente, que le remitan los Jueces;
- III. Elegir en Pleno, cada dos años, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia, conforme lo determine la Ley;
- IV. Determinar en Pleno, el número de las Salas, su integración colegiada y unitaria, su especialidad y la adscripción de los magistrados;
- V. Conocer en Tribunal Pleno para resolver en definitiva, a instancia de parte interesada, de los magistrados o de los Jueces, qué tesis debe prevalecer cuando las Salas del Tribunal sustenten criterios contradictorios al resolver los recursos de su competencia, las cuales serán de observancia obligatoria en las Salas y Juzgados;
- VI. En Pleno, dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas, y entre los juzgados, de acuerdo a lo que establezca la Ley;
- VII. En Pleno, expedir y modificar su reglamento interno para el cumplimiento de las facultades de los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia;
- VIII. Presentar ante el Congreso del Estado, las iniciativas de leyes que estime pertinentes, relacionadas con la administración de justicia y la organización y funcionamiento del Poder Judicial;
- IX. Conocer en Tribunal Pleno, erigido en Jurado de Sentencia, de la responsabilidad de los servidores públicos a que alude el título VII de esta Constitución;
- X. Acordar y autorizar las licencias de los magistrados;
- XI. En Pleno, expedir los acuerdos necesarios para el mejor ejercicio de sus funciones;
- XII. Examinar los informes que mensualmente deberán remitirle los Juzgados, acerca de los negocios pendientes y de los despachados;
- XIII. En Pleno, acordar lo necesario para la implementación de dispositivos electrónicos necesarios para la realización de la función jurisdiccional; y
- XIV. Las demás facultades que las leyes le otorguen.

De la lectura íntegra de los artículos antes transcritos, se advierte claramente que la Justicia constitucional del Estado de Nuevo León está debidamente establecida en la Constitución estatal, pero a la vez resulta incompleta e ineficaz, pues al depender de la expedición de una ley posterior por parte del Congreso del Estado, sea ésta reglamentaria o no, la eficacia de la norma constitucional local se encuentra supeditada a la misma.

Por lo anterior, se estima conveniente analizar las consecuencias de la omisión legislativa producida por la negligencia o dejadez del Congreso del Estado de Nuevo León, ante un mandato constitucional.

IV. Devenir de la Justicia constitucional local ante la negligencia del legislador ordinario a un mandato constitucional

El artículo segundo transitorio del decreto número 100, que reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 09 de junio de 2004, establece que:

Las disposiciones referentes a los medios de control constitucional entrarán en vigor una vez que inicie la vigencia de la Ley que reglamente esa materia.

La condición suspensiva antes apuntada, hace que los medios de control constitucional establecidos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, pierdan su eficacia y retarda el inicio de la Justicia constitucional local en esta entidad federativa en detrimento de la defensa de la Constitución estatal, máxime cuando no se señala un plazo perentorio determinado por el propio Constituyente permanente para la expedir la misma.

Sin embargo, lo anterior no es óbice para que el Congreso estatal labore y expida la ley reglamentaria del artículo 95 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, ya que la ausencia de un plazo en el decreto de reforma de trato no se traduce en libertad para dejar de cumplir con un mandato constitucional, configurándose así una omisión legislativa, la cual debe subsanarse a la brevedad posible a través de la elaboración y expedición de la ley de mérito por parte del Congreso del Estado de Nuevo León, mediante el procedimiento complicado de reforma constitucional establecido en los numerales 148 a 153 de la Constitución estatal, al tener el carácter de norma constitucional, toda vez que la doctrina del legislador soberano está superada en el constitucionalismo contemporáneo.

En consecuencia, ante la omisión legislativa en cita, se está en presencia de una arbitrariedad e irresponsabilidad del legislador ordinario, particularmente del Congreso del Estado de Nuevo León, al no hacer lo ordenado por el Constituyente permanente, máxime cuando ya han transcurrido a la fecha más de cinco períodos ordinarios de sesiones, sin contar los extraordinarios, lo que conlleva a concluir que se está en presencia de una negligencia del legislador, la cual puede ser corregida a través de los medios de control constitucional establecidos en el ámbito federal, a falta de una regulación estatal.

Por lo anterior, si lo que el Constituyente permanente local buscaba era establecer lo que la doctrina denomina: "Justicia constitucional local" en la entidad federativa, lo logró parcialmente, ya que la eficacia de la norma constitucional reformada, la dejó en suspenso hasta que se labore y exista en la vida jurídica la ley reglamentaria del artículo 95 constitucional, misma que al no encontrarse

expedida al día de hoy, la vigencia de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León está pendiente. De esta guisa, resulta que la supremacía de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, es una tarea pendiente del Congreso del Estado, como se expone en el apartado siguiente.

V. Una tarea pendiente: la supremacía de la Constitución local

Adicionalmente a todo lo antes expuesto, se estima que, para lograr una verdadera defensa de Constitución estadual se requiere que la misma provea los medios de control constitucional necesarios para tal efecto, sin embargo, con la reforma realizada a través de la expedición del Decreto número 100 publicado el 09 de junio de 2004 en el Periódico Oficial del Estado, ésta quedó inconclusa ya que al limitarse al establecimiento de la controversia de inconstitucionalidad local y la acción de inconstitucionalidad local, —sin tomar en cuenta su falta de eficacia— si bien se avanzó en esta materia, también lo es que al no regular la figura de la omisión legislativa local no están completos los medios de control constitucional.

Por ende, a manera de conclusión se señalan las siguientes precisiones:

Primera: En el dictamen en primera vuelta de la iniciativa de trato, la cual fue aprobada el día 27 de abril de 2004, se concluyó que la reforma propuesta tomó en consideración el factor económico, por lo que resta la voluntad política para la elaboración y expedición de la ley reglamentaria del artículo 95 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en virtud de que como acontece con todo cambio normativo, existen dos factores determinantes para lograrlo: por una parte, recursos presupuestales y por el otro, el consenso político de los tres titulares en los que se distribuye el poder público.

Segunda: Otro de los avances de la citada reforma, lo constituye la facultad del Tribunal Superior de Justicia de esta entidad federativa para presentar ante el Congreso del Estado iniciativas de leyes relacionadas con la administración de justicia y la organización y funcionamiento del Poder Judicial, por lo que a falta de la ley reglamentaria del artículo 95 de la Constitución estadual, dicho órgano de poder se encuentra investido de atribuciones para elaborar la iniciativa respectiva y coadyuvar con el Poder Legislativo en la consecución de la supremacía de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Tercera: Se considera necesario hacer patente que, al día de hoy no existe en el seno del Poder Legislativo estadual ninguna iniciativa ni proyecto de ley que busque remediar la omisión legislativa producida con la omisión en la expedición de la ley reglamentaria del artículo 95 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

Cuarta: Por todo lo anterior, se requiere una nueva reforma constitucional para incluir la figura de la acción por omisión legislativa local como un medio de control constitucional adicional, el cual permita a los poderes públicos estatales como municipales, así como a los ciudadanos cominar al Poder Legislativo estadual a hacer lo que justifica su exis-

tencia dentro del pacto social: elaborar y expedir las leyes que la entidad federativa requiere para una convivencia armónica y pacífica.