

Litigio estratégico en contra del Congreso del Estado de Veracruz, por la omisión de dictaminar iniciativas en favor de la comunidad trans veracruzana

Recibido 28 noviembre 2024-Aceptado 06 enero 2025

Irvin Uriel López Bonilla*

Universidad Veracruzana. Xalapa-Veracruz, México
irvlopez@uv.mx

Luis Magdiel Salgado Alcázar**

Universidad Veracruzana. Xalapa-Veracruz, México
luis.salgadoa@outlook.com

Carlos Ariel Ayala Maldonado***

Universidad Veracruzana. Xalapa-Veracruz, México
carlosarielmaldonado@outlook.com

La Clínica de litigio estratégico transformaciones jurídicas (CLETJ), es un programa académico del Cuerpo Académico Transformaciones Jurídicas (CATJ), en el que se promueven y defienden derechos humanos a través del acompañamiento judicial de litigios de alto impacto en favor de grupos de atención prioritaria, específicamente, por potenciales

* Profesor de tiempo completo de la Facultad de Derecho. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Co-coordinador de la Clínica de litigio estratégico transformaciones jurídicas del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana -CEDEGS-

 <https://orcid.org/0000-0003-0324-0854>

** Maestro en Derechos Humanos y Justicia Constitucional por la Universidad Veracruzana. Miembro del equipo de litigio de la Clínica de litigio estratégico transformaciones jurídicas del CEDEGS.

 <https://orcid.org/0009-0003-3377-8142>

*** Estudiante de la Maestría en Derechos Humanos y Justicia Constitucional por la Universidad Veracruzana. Miembro del equipo de litigio de la Clínica de litigio estratégico transformaciones jurídicas del CEDEGS.

 <https://orcid.org/0009-0000-5161-3462>

violaciones a los derechos a la educación superior, a la salud y a la no discriminación por identidad de género, expresión de género y orientación sexual, en estos se encuentran involucrados estudiantes y profesores, que además de fomentar la enseñanza y la práctica del derecho realizan intervenciones en casos específicos en la sociedad contribuyendo a cambios que benefician al interés público.

Ahora bien, el litigio estratégico es una herramienta por el cual se interviene para promover cambios sociales, políticos o económicos por medio de mecanismos de protección de derechos humanos; principalmente tienen como objetivo ir más allá de una resolución, es decir, establecer precedentes legales (Villarreal, 2007) que permitan cambiar leyes, políticas y prácticas para obtener remedios y reparaciones a violaciones a derechos humanos y a través de ellas influir en la opinión pública (Amnistía Internacional, 2024).

En materia de omisión legislativa que, en el seno de la CLETJ se diseñó, tiene como antecedente la participación que se tuvo en el Congreso de Veracruz con la incidencia social a partir del diseño de una propuesta de reforma a su Código Civil para normar los procesos de identidad de género auto percibida. Esa iniciativa fue presentada en 2019 y en 2023, por conducto de la diputada Adriana Paola Linares Capitanachi -en la primera ocasión- y, por el diputade Ky Durán Chincoya -en la segunda- (Congreso del Estado de Veracruz, 2019; Congreso del Estado de Veracruz, 2023). Sin embargo, pese a que en ambas ocasiones fue enviada a la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales, no fueron dictaminadas dentro del plazo que, para el efecto, establece la norma reglamentaria del Poder Legislativo, configurando como un incumplimiento del deber de dictaminación.

En ese tenor, el equipo de la CLETJ diseñó como intervención jurídica, la de incidir mediante la técnica de litigio estratégico en el proceso legislativo de las iniciativas presentadas. Para ello, se proyectó en primera instancia identificar una persona (física o jurídica) con interés legítimo, como sujeta de intervención; y, posteriormente, interponer una demanda de amparo indirecto, en la que se impugnó la omisión en la que habían incurrido las autoridades responsables, lo anterior como diseño de la intervención.

En este sentido, se ubicó a la Asociación Civil Orgullo Xalapa por los Derechos Humanos, como titular de un interés legítimo, lo anterior en atención a lo establecido en el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y de la jurisprudencia nacional, mismos que señalan que tiene el carácter de titular de un interés personal –individual o colectivo–, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante cuando existe una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, ya sea de índole económica, profesional, de salud pública o de cualquier otra, así mismo que en el objeto social es correlativo de la promoción, protección o defensa del derecho colectivo y, que la afectación

trascendió a su esfera jurídica impidiéndole ejercer ese objetivo social (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2023).

De ese modo, es conveniente puntualizar que, para acreditar el interés legítimo se señaló que, en el Instrumento Notarial pasado por la fe del Licenciado Francisco Joaquín Naredo Galindo, Titular de la Notaría Pública Número treinta y dos, el veintiuno de marzo de dos mil veintitrés, en el Municipio de Emiliano Zapata, Veracruz Número dos mil quinientos siete, en el que se constituyó el contrato de asociación civil, dentro del objeto social, se estableció lo siguiente:

- ... La promoción de la participación organizada en las acciones que mejoren sus propias condiciones de subsistencia en beneficio de la comunidad y/o en la promoción de acciones en materia de seguridad ciudadana para evitar la discriminación de la población en general;
- ... Apoyo en la defensa y promoción de derechos humanos;
- ... Promover la inclusión social y la equidad de género, dando preferencia a grupos vulnerables y a personas con discapacidad favoreciendo el conocimiento y ejercicio de sus derechos;
- ... Las demás que fueren necesarias para el cumplimiento del objeto social de la Asociación, los asociados se comprometen a destinarlos exclusivamente a este fin.

De cara a ello, se señaló como autoridades responsables tanto a la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales, como al Presidente del Congreso, ambos del Estado de Veracruz. Por cuanto hace a la primera, se le reclamó:

La omisión de dictaminar el proyecto de iniciativa, presentado y turnado a esta Comisión, el 24 de octubre de 2019, por el que se reforman los artículos 657, 676 y 759; se derogan los artículos 677 y 760, y se adicionan una fracción III al artículo 761 y los artículos 761 Bis, 761 Ter, 761 Quater y 761 Quinques, todos del Código Civil del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el término establecido en el artículo 66 Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

La omisión de dictaminar el proyecto de decreto, presentado y turnado a esta Comisión el 25 de abril de 2023 por el que se reforma los artículos 657, 676 segundo párrafo, 759 y 761; se adicionan la fracción III al artículo 761, 761 BIS, 761 TER, 761 QUATER y 761 QUINQUIES, y se derogan los artículos 677 y 760, todos del Código Civil para el Estado de Veracruz, en el término establecido en el artículo 66 Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

A la segunda autoridad responsable, se le reclamó:

La omisión de exhortar a los diputados integrantes de las comisiones, a que presenten el dictamen o la resolución que se les hubiere encomendado, si en el término de diez días hábiles no lo han hecho, en el término establecido en el artículo 66 Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ahora bien, como concepto de violación planteado, se señaló la existencia de una violación al principio de legalidad toda vez que las responsables no se sujetaron a los plazos

que, para el efecto, establece el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo cual a la letra establecen los siguiente:

Artículo 66. Las comisiones emitirán su dictamen dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que hayan recibido el expediente, tomando en cuenta la agenda legislativa y la trascendencia e importancia del asunto en cuestión, así como las consultas o comparecencias que deban efectuarse.

(...)

Artículo 67. Cuando, por la trascendencia y complejidad de un asunto, sea improbable emitir un dictamen en el tiempo que reste para concluir el período ordinario, el presidente de la comisión lo hará saber al Pleno a fin de que la Permanente, en su momento, tenga conocimiento de este hecho y, en su caso, convoque a un período de sesiones extraordinarias para resolver el asunto.

En tenor con ello, planteamos que la legalidad es un principio fundamental en el ordenamiento de un Estado, pues con él, acontecen todos los actos jurídicos de un ente estatal, es decir, si se cumplen determinados requisitos condicionados, debe producirse determinado acto establecido por el orden jurídico (Hans, 2007). En ese sentido, consideramos que el acto de autoridad que se había reclamado se producía al cumplir los requisitos establecidos por el orden jurídico, y cuya validez estaba condicionada por el cumplimiento de esos mismos requisitos a los que debía sujetarse la actividad estatal para no afectar algún derecho del gobernado.

A esto último, Ferrajoli (1995: 943) le llama “la garantía política de la fidelidad de los poderes públicos” y dice que “consiste en el respeto por parte de estos de la legalidad constitucional”. De esta manera, cada poder público debe actuar estrictamente en su órbita de atribuciones y no en otra, es decir, para un acto establecido por la ley, el principio de legalidad es regla de competencia y regla de control. Así, el principio de legalidad señala quién debe hacer algo (el acto de la autoridad) y cómo debe hacerlo (formalidades para su validez).

También alegamos que la seguridad jurídica emite mandatos de carácter formal con respecto a la actuación del Estado y de sus órganos, se limita el voluntarismo del poder y ayuda a crear una sensación de libertad para los ciudadanos. Con esa base, a través de la seguridad jurídica se dota de certidumbre a las personas sujetas a la jurisdicción del Estado mexicano a través de la normatividad que marcan las *reglas del juego* para la satisfacción de otros derechos, de ahí que un subderecho del derecho de seguridad jurídica, sea el de legalidad.

Lo anterior se considera que concuerda con la línea jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En seguimiento a lo señalado en la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de rubro “Garantía de seguridad jurídica. Sus alcances”, por la cual, el Tribunal mexicano sostuvo que mediante esta garantía consagrada en el diverso 16 constitucional se entiende

que las leyes deben “... contener los elementos mínimos para hacer valer [los] derecho[s] del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades...” (Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006:351).

Por ello, mediante el derecho de seguridad jurídica se otorga certeza al gobernado para que en sus posesiones, bienes y derechos sean protegidos y preservados de cualquier acto lesivo que, en su perjuicio, pudiera generar el poder público. De ahí que, siempre que un agente del Estado no se ajuste a la normatividad que lo dota de competencia para atender a los procedimientos delegatorios, compromete el bloque de constitucionalidad al apartarse de los ordenamientos y cometer arbitrariedades menoscabando otros derechos.

Considerado lo anterior advertimos que las reglas que regulan la emisión de los dictámenes establecen un plazo de diez días para emisión, justamente ese plazo que se fija a la autoridad implica que no exista discrecionalidad y con ello que no exista omisión en su deber legislativo (Congreso del Estado de Veracruz, 2003).

De cara a ello, el marco fáctico que nos llevó a justiciar mediante el juicio de amparo, tal como lo precisamos en los actos reclamados, fue que las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno del Congreso del Estado de Veracruz, para que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones que contribuyan a que el Congreso del Estado cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales, *i.e.*, cumplimentar lo normado en el artículo 66 del Reglamento Para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave que establece que las comisiones deberán emitir su dictamen dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que hayan recibido el expediente, tomando en cuenta la agenda legislativa y la trascendencia e importancia del asunto en cuestión, así como las consultas o comparecencias que deban efectuarse.

Así mismo, la atribución conferida en la porción normativa de la fracción VII del artículo 31 que impone la obligación al Presidente de la Directiva a exhortar a los diputados integrantes de las comisiones, a que presenten el dictamen o la resolución que se les hubiere encomendado, si en el término de diez días hábiles no lo han hecho.

No obstante, a lo anterior, la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales, inobservó el referido plazo, sin que la persona que reviste el carácter de Presidente de la Directiva los exhortara para la emisión en tiempo y forma, excediéndose del plazo concedido. A falta de lo anterior, a nuestro juicio, existió un actuar discrecional de las autoridades responsables y, por tanto, una clara vulneración del derecho y principio de legalidad y, por vía de consecuencia, el de seguridad jurídica, puesto que la omisión en la que incurrieron impidió la secuencia del proceso legislativo y, por tanto, en eventual

ejercicio del derecho a la identidad de género auto percibida de la comunidad transexual, transgénero y no binaria del Estado de Veracruz.

El expediente se encuentra *subjudice* bajo el número 358/2024 del Índice del Juzgado Décimoquinto de Distrito en el Estado de Veracruz.

Fuentes de consulta

- Amnistía Internacional. (2024). Litigio estratégico. Recuperado de <https://www.amnesty.org/es/strategic-litigation/#:~:text=En%20el%20caso%20de%20los,tras%20violaciones%20de%20de%20rechos%20humanos>
- Congreso del Estado de Veracruz. (2003). *Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. Recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/MarcoJuridico/RGIPL060217.pdf>
- Congreso del Estado de Veracruz. (2019). Gaceta legislativa, núm. 61. <https://www.legisver.gob.mx/gaceta/gacetaLXV/GACETA61.pdf>
- Congreso del Estado de Veracruz. (2023). Gaceta legislativa, núm. 82. <http://www.veracruz.gob.mx/gaceta-oficial/>
- Ferrajoli, L. (1995). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.
- Hans, K. (2007). *Teoría pura del derecho*. México: Porrúa.
- Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). Tesis: 1a./J. 168/2023 (11a.). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2027536>
- Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2006). Tesis: 2a./J. 144/2006. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/174094>
- Villareal, M. (2007). El litigio estratégico como herramienta del Derecho de Interés Público. En: Sánchez Matus, F. (Coord.). *El Litigio Estratégico en México: la aplicación de los derechos humanos a nivel práctico*, pp. 13-36. OACNUDH.