

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY

EGAP GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA
CIUDAD DE MÉXICO

LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA Y SU
TRATAMIENTO EN MÉXICO



Biblioteca
Campus Ciudad de México

Vicenta Mónica Vargas Martínez.

Proyecto de Investigación Aplicada.

Maestría en Derecho.

Asesor: Dr. Mario A. Téllez González.

Marzo de 2013.

ÍNDICE.

| | |
|--|----|
| MARCO TEORÍCO. | 5 |
| MARCO METODOLÓGICO. | 6 |
| RESUMEN. | 7 |
| INTRODUCCIÓN. | 8 |
| CAPÍTULO 1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES. | |
| 1.1. Omisión. | 11 |
| 1.2. Omisión Legislativa. | 12 |
| 1.3. Elementos constitutivos de la omisión legislativa. | 13 |
| 1.4. Características de la omisión legislativa. | 16 |
| 1.5. Tipos de omisión legislativa. | 18 |
| CAPÍTULO 2. LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. | |
| 2.1. Concepto de Supremacía. | 22 |
| 2.2. Supremacía Constitucional | 22 |
| 2.3. Medios de Control Constitucional | 24 |
| 2.3.1. Amparo. | 25 |
| 2.3.2. Controversias constitucionales. | 29 |
| 2.3.3. Acción de inconstitucionalidad. | 32 |
| 2.4. El Poder Legislativo. | 37 |
| CAPÍTULO 3. LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y LOCAL. | |
| 3.1. Portugal. | 39 |
| 3.2. Brasil. | 41 |

| | |
|-----------------------------------|----|
| 3.3. España. | 43 |
| 3.4. Argentina. | 44 |
| La Omisión Legislativa en México. | 46 |
| 3.5. Veracruz. | 46 |
| 3.6. Tlaxcala. | 48 |
| 3.7. Chiapas. | 50 |
| 3.8. Quintana Roo. | 52 |
| CONCLUSIONES. | 59 |
| BIBLIOGRAFÍA. | 62 |

MARCO TEORÍCO

El tema principal de esta tesina se centra en la aplicación del principio de supremacía Constitucional, relativa a la obligación que las autoridades tienen de acatar lo que la Constitución establece y en este caso la obligación de los legisladores de legislar.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido reformada en diversos preceptos, ordenando el desarrollo y expedición de normas reglamentarias o secundarias y el Congreso de la Unión ha sido omiso en expedirlas, constituyendo así la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, y no contempla un medio de defensa que se ejercite no sólo en contra de las omisiones legislativas absolutas sino también las relativas.

La primera parte de esta tesina se conceptualiza a través de la doctrina de diferentes autores que han tratado el tema de la omisión legislativa y la Supremacía Constitucional por lo que fue necesaria la consulta de diversos tratadistas en Derecho Constitucional y omisión legislativa, así como páginas de internet como fue <http://www.juridicas.unam.mx>.

Para la descripción de los tipos de omisión legislativa, fue necesaria la consulta de diversas tesis jurisprudenciales a través de la búsqueda de resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su página <http://ius.scjn.gob.mx/>, así también con apoyo de doctrina y artículos publicados en revistas jurídicas de la UNAM.

Para la descripción de la omisión legislativa en el ámbito internacional y en México fue necesaria la consulta de las Constituciones de los Países descritos y las Constituciones locales en México, para verificar su tratamiento en ellas, así como sus Leyes Reglamentarias.

MARCO METODOLÓGICO

El tema surge de la problemática que existe cuando se pretende hacer valer un precepto constitucional que requiere de una ley reglamentaria o secundaria y este no cuenta con ella, pero que además ésta ha sido ordenada por la propia Constitución y los legisladores no la han expedido o que habiéndose expedido, es deficiente y como consecuencia se da la inactividad legislativa u omisión legislativa.

En México la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempla como un medio de control constitucional a la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, los mecanismos de defensa que existen no resuelven sobre omisiones legislativas absolutas, solo respecto a las relativas.

Finalmente, es un estudio descriptivo y explicativo en el que se busca demostrar el incumplimiento por parte del Congreso de la Unión de la no expedición de las normas secundarias o reglamentarias, haciendo caso omiso al principio de Supremacía Constitucional con lo que vulneran la Constitución y la eficacia de las normas generales.

El presente trabajo puede ser de utilidad para aquellos abogados litigantes, estudiantes de derecho, profesores y académicos interesados en el Derecho Constitucional.

RESUMEN.

El presente trabajo tiene como objetivo principal analizar la inactividad legislativa, es decir la no expedición de leyes o decretos por parte de los legisladores, que se traduce en omisión legislativa.

Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha tenido reformas integrales, que han venido a modificar preceptos constitucionales que requieren de la expedición de normas reglamentarias o secundarias y el Congreso de la Unión ha sido omiso en la expedición de esas normas y la propia Constitución no contempla un mecanismo de defensa o medio de control constitucional que se ejercite no solo contra las leyes que ya fueron expedidas, pero que son deficientes (omisión relativa), sino en contra de la no expedición de las leyes o decretos (omisión Absoluta) ordenadas por la Ley Suprema.

INTRODUCCIÓN.

La Constitución, como norma suprema de un país impone a las autoridades el deber de ajustarse a sus preceptos fundamentales, cuando ejerzan sus atribuciones, tal es el caso de los órganos competentes para legislar.

Cuando el Poder legislativo no cumple con el mandato constitucional de legislar vulnera el principio de Supremacía Constitucional, cuando esto sucede nos encontramos ante una omisión por parte de los legisladores que se traduce en omisión legislativa por tratarse del órgano que se encarga de esa actividad.

Toda Constitución tiene como objetivo principal regular el poder público y a los gobernados a través de las diferentes normas establecidas para el caso concreto, limitando a las autoridades, a efecto de que no vulneren las garantías de los gobernados, para ello se deben expedir las normas secundarias y reglamentarias, que permitan la plena eficacia de los derechos fundamentales y el debido cumplimiento de las mismas.

A raíz de las reformas que de manera integral se dieron en los años 1994, 1996 y 1999 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de control constitucional, diversos Estados han reformado sus Constituciones adecuándolas precisamente a los preceptos constitucionales supremos.

La presente investigación tiene por objeto analizar la inactividad legislativa, es decir la no expedición de leyes o decretos por el Poder legislativo.

Para poder entender a que nos referiremos en este trabajo se define a la inconstitucionalidad por omisión legislativa, como la falta de desarrollo por parte de los legisladores de las normas constitucionales, que impide su eficaz aplicación, dicho en otras palabras los legisladores omiten la expedición de las normas o decretos y tardan tiempos excesivos en su expedición y en ocasiones ni se expiden, vulnerando la eficacia de la norma constitucional y ocasionando menoscabo en su aplicabilidad teniendo como consecuencia inmediata, el no acatamiento de la misma, a esta omisión se le considera por los estudiosos

del derecho constitucional como un “vacío legislativo” que debe utilizarse supletoriamente con lo dispuesto en diversas disposiciones de observancia general.

El Estado mexicano cuenta con medios de control para la defensa de la Constitución como son el Juicio de Amparo, las Controversias Constitucionales y la Acción de Inconstitucionalidad; ha sustentado tesis jurisprudenciales en las cuales determina que el Juicio de Amparo no procede en contra de omisiones legislativas, en cuanto a los dos últimos han resuelto omisiones legislativas parciales, es decir aquellas donde se ha expedido la norma reglamentaria o secundaria, pero es deficiente o no cumple con los requisitos de aplicación del precepto constitucional, no se cuenta y no se cuenta con un mecanismo de defensa constitucional que conozca de la omisiones absolutas de la los legisladores traducidas en la usencia total de leyes o no expedición de las mismas.

El desarrollo del presente trabajo consta de tres capítulos, el primero de ellos a la luz de diferentes autores se conceptualiza a la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

El segundo capítulo se refiere a la Supremacía Constitucional y se efectúa un análisis de los medios de control constitucional establecidos en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determinado si son idóneos para conocer y resolver sobre la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

El tercer capítulo se refiere al tratamiento que tiene la acción por omisión legislativa en el ámbito internacional y en México, determinado sus semejanzas y diferencias en su aplicación, concluyendo en la necesidad de incluir la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en el texto Constitucional como medio de control que conozca de las omisiones legislativas absolutas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no cuenta con el mecanismo de defensa constitucional que resuelva sobre la omisión absoluta, por lo que es necesario incluirla a efecto de que se pueda resolver cuando el Congreso no ha creado las leyes o decretos encargados constitucionalmente, ya que una las principales funciones del Poder

legislativo es la elaboración de las leyes a que los gobernados y el propio Estado están sujetos, y al no expedirlas se vulnera la Constitución, y al no existir un mecanismo de defensa que se ejercite en contra de la inactividad legislativa, afecta el debido cumplimiento de la constitución porque desobedece el Principio de Supremacía Constitucional, lo que trae como consecuencia perjuicios a los gobernados, porque no existen normas secundarias o reglamentarias que les permitan desarrollarse en un verdadero estado de derecho.

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

La Constitución es la norma suprema de un país, ya que es la que establece los derechos fundamentales de los individuos y la organización del Estado, en México se divide en dos partes la dogmática en la que se establecen los derechos fundamentales y garantías de los gobernados y en la parte orgánica que determina la estructura, organización y atribuciones de los órganos que componen el Estado, por ser la Constitución norma Suprema, todas las autoridades que forman parte del Estado están obligadas a cumplir con el orden jurídico establecido en ella, para el caso de incumplimiento la misma establece medios de defensa que permita precisamente exigir su cumplimiento.

La supremacía constitucional impone a las autoridades la obligación de ajustar su actuar a los preceptos constitucionales y cuando no lo hacen incurren en una omisión. Ésta investigación se refiere a la obligación que tiene el órgano encargado de la creación y expedición de leyes o decretos, en los casos en los que precisamente incumplen con la Constitución o Tratados Internacionales ahora también Ley Suprema.

De acuerdo a lo anterior y con apoyo de diversos estudiosos de estos temas constitucionales se conceptualizará el término omisión legislativa.

1.1.Omisión.

La palabra omisión de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española,¹ deriva del latín omissio,-onis, que significa:

- “Abstención de hacer o decir.”

¹Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésima segunda edición. <http://www.rae.es/RAE/Noticias.nsf/Home?Read Form>. 13 de junio de 2012.

- “Falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado.”
- “Flojedad o descuido de quien está encargado de un asunto.”

Guillermo Cabanellas de Torres, en su Diccionario Jurídico nos dice que la omisión es la "falta del que ha dejado de hacer algo conveniente, obligatorio o necesario en relación con alguna cosa."²

Omitir significa entonces dejar de hacer algo, es un no actuar, en este caso los legisladores al no expedir las leyes secundarias o reglamentarias dejan de hacer la actividad que constitucionalmente se les ha encomendado constituyendo la omisión legislativa, la que se vuelve inconstitucional precisamente por ese mandato que toda Constitución otorga a los legisladores para crear o desarrollar leyes y estos no lo hacen.

1.2.Omisión Legislativa.

La omisión legislativa de acuerdo a diversos autores se ha definido de la siguiente manera:

Bidart Campos Germán J. dice que la omisión legislativa se presenta: “cuando un órgano de poder se encuentra obligado a realizar el ejercicio de una competencia ordenada por la Constitución y este omite realizarla...”³

Miguel Carbonell, dice que la inconstitucionalidad por omisión es “... 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.”⁴

²CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, Diccionario Jurídico, Editorial Heliasta, <http://www.es.scribd.com/>. 17 de agosto de 2012.

³ BIDART CAMPOS, Germán J., *la Justicia Constitucional y La Inconstitucionalidad por Omisión*, México: Anuario Jurídico No. VI, 1979, p. 9.

⁴ CARBONELL, Miguel, (compilador) “*En Busca de las normas ausentes, Ensayo Sobre la Inconstitucionalidad Por Omisión*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2003.p.29

Fernández Rodríguez José Julio dice que la omisión legislativa inconstitucional es “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 que impide su eficaz aplicación.”⁵

Iván Castro Patiño, define a la inconstitucionalidad por omisión como “...la inobservancia total o parcial de mandatos concretos contenidos en normas constitucionales de cumplimiento obligatorio, producto de la inacción de los poderes constituidos o de los funcionarios públicos, dentro del plazo establecido en la Constitución o considerado razonable, que ocasiona la pérdida de eficacia normativa de la Constitución...”⁶

Del análisis de los diferentes conceptos podemos definir que la omisión legislativa se traduce en la inactividad del legislador en el desarrollo de sus funciones relativas a la creación o expedición de las leyes o incumplimiento del mandato constitucional de expedir o reformar las leyes de conformidad con la ley fundamental, la cual puede ser parcial o absoluta.

1.3. Elementos Constitutivos de la Omisión Legislativa.

De acuerdo a Laura Rangel Hernández, en su obra *la Acción de Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa en la Constitución Mexicana*, dice que “la acción de inconstitucionalidad tiene dos elementos fundamentales la inconstitucionalidad y la omisión con el adjetivo de legislativa”⁷ que como ya se ha dicho en puntos anteriores que la omisión se refiere a la abstención de hacer o decir; falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado.

⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, *la Inconstitucionalidad por Omisión, Teoría General del Derecho Comparado, el caso Español*, Madrid, Civitas, 1998, p.81.

⁶ CASTRO PATIÑO, Iván, *Definición y Elementos de la Inconstitucionalidad por Omisión*. <http://www.revistajuridicaonlain.com/index>. 19 Octubre de 2012.

⁷ RANGEL HERNANDEZ, Laura, *Acción de Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa en la Constitución Mexicana*, p. 204., [http:// www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx). 16 de diciembre de 2012.

Donde originalmente se habla de la omisión, es en el derecho penal ya que es ahí donde las faltas o delitos se pueden tipificar por omisión o por acción, siempre que la ley las prevenga, y sea una manifestación de la voluntad del individuo, como dice Silvela que la omisión era la “inactividad de la voluntad que deja de traducir la idea de la ley en hechos reales”⁸, entendiéndose como la no realización de la ley.

Ahora bien este tema no es precisamente la omisión desde el punto de vista penal, sin embargo no podemos dejar pasar por alto que la omisión implica un no hacer y en el caso que nos ocupa el no cumplimiento del mandato que la ley impone proviene de un órgano legislativo.

Marco Antonio Díaz de León, dice al respecto que “La omisión es una manifestación de la voluntad que se exterioriza en una conducta pasiva, en un "no hacer". Pero no toda inactividad voluntaria constituye una omisión penal, es preciso para que ésta exista, que la norma penal ordene la ejecución de un hecho determinado.”⁹

El segundo de los elementos es la inconstitucionalidad, se define como “antinomias entre actos y la Constitución,”¹⁰ esto se traduce en que todos los actos que emanen de las constituciones deben ser acorde a la misma, en caso de que la contradigan se convierten en inconstitucionales.

Para el caso de la omisión legislativa, la inconstitucional significa que el legislador no actúa conforme al mandato constitucional de legislar, y al no hacerlo genera ineficacia de la norma constitucional, razón por la que se incurre precisamente en la inconstitucionalidad por omisión legislativa.

⁸ SILVELA, Luis, *El Derecho Penal Estudiado en Principios y en las Legislaciones vigentes en España*, Madrid, vol. 1, 1903, p. 179.

⁹ DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Diccionario de Derecho Procesal Penal*, México, Porrúa, 1986, p. 1186.

¹⁰ RANGEL HERNANDEZ, Laura, *La Acción de Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa en la Constitución Mexicana. Un Avance en el Acceso a la Justicia Constitucional. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Cuestiones Constitucionales, Núm. 18, enero-junio 2008, <http://www.juridicas.unam.mx>. 8 de febrero de 2013.

Otros autores como Iván Castro, dicen que los elementos que se derivan de la definición de la inconstitucionalidad por omisión son la inobservancia total o parcial ya que “implica un incumplimiento o desacato, que no solo puede producirse por faltas total del desarrollo del mandato constitucional, sino también por el desarrollo parcial de lo que la Carta Suprema dispone... así la inobservancia total en el dictado de una ley cuya expedición ordena la Constitución, constituye una omisión legislativa inconstitucional formalmente considerada. En cambio la inobservancia parcial produce una omisión inconstitucional materialmente considerada, ya que esta se produce cuando el expedir una norma legal, se violan principios materiales de la Constitución.”¹¹

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ha propuesto el siguiente concepto de inconstitucionalidad por omisión en *stricto sensu*, “es la vulneración del texto constitucional causada por la inactividad, inclusive parcial, del Poder Legislativo respecto de aquellas normas reales y exactas que; de manera expresa o tácita, exigen de él un específico desarrollo ulterior para ser efectivas, siempre que el término fijado haya vencido, su pasividad sea irracional e injustificable o su actuación lesione principios de igualdad al excluir arbitrariamente a un determinado grupo de entre los beneficiarios de la ley.”¹²

Consecuencia de la anterior definición se desprenden los siguientes elementos: a) vulneración del texto constitucional, que significa la violación a la Ley Suprema, b) la inactividad legislativa, traducido en la no expedición de las leyes o decretos, c) el mandato de actuación exigido al Poder Legislativo, es decir el incumplimiento del deber impuesto constitucionalmente, d) la eficacia limitada del mandato constitucional, el cumplimiento del texto constitucional, e) la inconstitucionalidad e ineficacia de la norma con motivo de dicha inercia, es decir sino existe una norma secundaria, el precepto constitucional de la cual deriva su aplicación se vuelve ineficaz, f) la dilación irracional traducido en el tiempo en el que deben los legisladores dictar las leyes o decretos, el cual no está establecido Constitucionalmente y se deja a su libre albedrío, g) La lesión al principio de igualdad, es decir si las normas no se expiden de conformidad con la Carta Magna su aplicación se

¹¹ *Ibidem*. <http://www.revistajuridicaonlain.com/index>. 8 de febrero de 2013.

¹² <http://www.Juridicas.unam.mx>. Omisión Legislativa, P. 21.

encuentra en un plano desigual ante la ley; al concatenarse todos estos elementos se genera la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

1.4. Características de la Omisión Legislativa.

Miguel Carbonell, en los ensayos referentes a la teoría de la constitución¹³, señala las siguientes características:

a). Inactividad voluntaria del legislador: esta se refiere en el sentido de que “la Constitución está conformada por diversas normas jurídicas, todas ellas supremas, pero con un grado de eficacia diferente, puesto que algunas normas constitucionales no requieren de intervención posterior (normas de eficacia directa) para ser plenamente eficaces, tanto que las normas de eficacia indirecta las que si requieren de un agente que las torne cabalmente eficaces, es decir necesitan de un desarrollo legislativo posterior para su actuación.” Como son las de eficacia diferida, las constitucionales de principio, las programáticas, todas las que requieren de una regla posterior a la establecida por la Constitución y que es el caso de las normas secundarias o reglamentarias.

Recordemos que las normas constitucionales valen por si solas, su validez no depende de la eficacia de la misma, sólo que algunas requieren de una norma secundaria que garantice su completa aplicación.

Cuando el legislador no legisla, quebranta la eficacia de la norma, violando el principio de supremacía constitucional, tema que más adelante se desarrollará.

b). Mandato específico de legislar: como ya se señaló en párrafos anteriores las normas pueden ser de eficacia plena o de eficacia limitada, al respecto, las primeras no requieren de un desarrollo normativo posterior, son normas directas que regulan casos concretos, las

¹³Zagrebelsky, Gustavo, *La Constitución y sus Normas*, en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución*. Ensayos Escogidos, 2º.ed. México, Porrúa, 2002, p.79.

segundas si requieren de un desarrollo normativo posterior, es decir existen normas constitucionales que requieren de la creación de una norma secundaria que garantice precisamente la aplicación eficaz de la misma.

Dice Carbonell al respecto que existen las normas de eficacia limitada o indirecta que son las que requieren de un desarrollo posterior y que pueden ser de tres tipos: “constitucionales de eficacia diferida, constitucionales de principio y constitucionales programáticas.”¹⁴

Las normas de eficacia diferida se refieren a las normas de organización es decir aquellas que son necesarias para la estructura de una organización, un ejemplo de ellas son las leyes orgánicas.

Las normas constitucionales de principio son aquellas que necesitan de “una posterior actividad de concreción que relacione al principio con los casos específicos”¹⁵, es decir son las que orientan de manera general, es decir que se debe o no hacer en todos los supuestos normativos, es decir la misma norma establece lo que se tiene que hacer.

Las normas programáticas, son las directamente aplicables al caso de la omisión legislativa y son aquellas que requieren necesariamente de un desarrollo posterior, porque por si solas no son eficaces pero si validas, requieren de la creación de una norma reglamentaria que establezca su aplicación, este tipo de normas se crean con un fin determinado, normas que por la omisión del legislador de no crearla se vuelve eficaz en su aplicación.

Por lo anterior esta clase de normas necesariamente requieren de la participación de un órgano legislativo para su creación.

c). La ineficacia de la norma constitucional: Como ya se ha citado la validez de una norma no depende de la eficacia de la misma, las normas son validas por si solas, sin embargo al no cumplir con la finalidad de guiar el comportamiento de los individuos se ve afectada en su eficacia, pues deja de ser acatada, y es ahí donde se constituye el hecho de que al no

¹⁴ Ibídem, p. 81

¹⁵ Ibídem, p.81

legislarse la norma secundaria o reglamentaria se vulnera la misma y se incurre en la omisión y desacato del mandamiento constitucional de creación de la misma.

1.5. Tipos de omisión legislativa.

León Javier Martínez Sánchez, en su obra *La Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa*, dice que uno de los precursores de la clasificación de la omisión legislativa es un Magistrado integrante del Tribunal Constitucional Alemán llamado W. Weissel,¹⁶ quien las clasifica de la siguiente manera:

Omisión legislativa absoluta o total, que se traduce en “la ausencia total de desarrollo constitucional”.

La Omisión Relativa o parcial, que es “la vulneración del principio de igualdad por olvido de ciertos grupos en la legislación.”¹⁷

Laura Rangel Hernández dice que la omisión legislativa absoluta consiste en “...la ausencia de un conjunto normativo reglamentario de la Constitución, cuya expedición o bien es directamente un mandato constitucional, o que ella misma remite a la legislación secundaria al disponer que se actuará en los términos que disponga la ley reglamentaria respectiva.”...La omisión legislativa parcial consiste en la deficiente o incompleta regulación de algún precepto constitucional, esto es que, si bien existe una ley reglamentaria u ordinaria, ésta no cubre todos los supuestos que de acuerdo con la Constitución deben incluirse en ella, o en violación al principio de igualdad...”¹⁸

¹⁶ MARTINEZ SANCHEZ, León Javier, *La Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa*, Porrúa México 2007, p. 41.

¹⁷ *Ibidem*; p. 41

¹⁸ RANGEL HERNANDEZ, Laura, La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en la Constitución mexicana. Un avance en el acceso a la justicia constitucional. P. 225. <http://www.juridicas.unam.mx/publica>. 13 de septiembre de 2012.

Así tenemos que la omisión absoluta se da cuando el legislador no ha creado ninguna norma que se ordene en el precepto Constitucional y que se traducen en leyes reglamentaria, es la ausencia total de la ley, las omisiones parciales o relativas ocurren cuando el legislador crea la norma pero ésta no contempla los supuestos de aplicación del precepto jurídico del cual deriva, es decir cumple con su deber de legislar pero lo hace de manera incompleta, y es aquí cuando se quebranta la ley Suprema, este tipo de omisiones viola el principio de igualdad de las leyes porque falta algún supuesto de aplicación.

“La doctrina ha identificado a las omisiones absolutas como omisiones del legislador y a las relativas como omisiones de la ley.”¹⁹

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la jurisprudencia por contradicción de tesis se ha pronunciado en relación con la omisión legislativa, estableciendo dos tipos de omisiones:

“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia

¹⁹ SANTOS FLORES, Israel, La Omisión Legislativa en Materia Tributaria. El Caso de México. p. 35, <http://www.juridicas.unam.mx>. 17 de noviembre de 2012.

potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente

Controversia constitucional 14/2005. Municipio de Centro del Estado de Tabasco. 3 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el tres de enero en curso, aprobó, con el número 11/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a tres de enero de dos mil seis.”²⁰

Del análisis de esta tesis se desprende que las omisiones son relativas y absolutas y a su vez éstas se clasifican en absolutas de ejercicio obligatorio, cuando existe la obligación constitucional de expedir la ley, absolutas en competencias de ejercicio potestativo: cuando no hay mandato y el legislativo decide no actuar, relativas en competencia de ejercicio obligatorio cuando el legislativo tiene la obligación y expide la ley pero esta es deficiente y relativas en competencias de ejercicio potestativo que son cuando el legislativo decide expedir la ley pero esta es deficiente o incompleta,

Se concluye que la propia Suprema Corte de la Nación ha establecido los tipos de omisiones, sin embargo la Constitución no ha sido modificada en el sentido de incluir como un medio de control Constitucional a la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, situación que es necesaria ya que actualmente nos encontramos con diversa leyes reglamentarias que han sido omitidas, tal es el caso de la nueva Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículo 103 y 107 Constitucionales.

²⁰9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXIII, Febrero de 2006; Pág. 1527. <http://ius.scjn.gob.mx>. 21 de septiembre de 2012.

CAPÍTULO 2

LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

La supremacía es uno de los principios constitucionales más importantes ya que todas las normas que emanen de la Constitución, así como los órganos y sus autoridades deben ajustarse a lo dispuesto por ella.

En base a la Constitución todas las normas reglamentarias o secundarias que emanen de ella adquieren validez y eficacia en su aplicación, en el caso de que la contradigan vulneran el principio de Supremacía Constitucional. La Constitución establece procedimientos para la creación de las normas que deriven de ella y sean validas.

Se ha establecidos que ninguna norma puede ni debe estar en contra de la constitución, actualmente los Tratados Internacionales se encuentran en el mismo plano que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que todas las leyes que se expidan en base a un precepto constitucional deberán ajustarse a la misma, y cuando esto no sucede nos encontramos precisamente ante una inconstitucionalidad y en el caso concreto cuando no se expide una ley o decreto por ende se da el presupuesto de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

Cuando las autoridades violan el principio de supremacía surge la necesidad de que existan medios de control constitucional que se encarguen de garantizar que en el ejercicio de sus atribuciones se sujeten a la ley Suprema y que ello no se vulnere la Constitución ni se causen perjuicios a los gobernados.

La Constitución mexicana tiene como objetivo fundamental regular las relaciones del poder público con los gobernados, estableciendo garantías y derechos fundamentales limitando a las autoridades en su actuar con los gobernados, es decir solo harán lo que específicamente le ordene la ley, recordemos el principio de legalidad, que dice que los ciudadanos pueden

hacer todo excepto lo que la ley prohíbe y el servidor público solo puede hacer lo que la ley establece.

A continuación conceptualizaremos la supremacía como principio constitucional fundamental.

2.1. Concepto de Supremacía.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española la palabra supremacía significa:

1. f. Grado supremo en cualquier línea.
2. f. Preeminencia, superioridad jerárquica.

Algo es supremo cuando es superior jerárquicamente, cuando, algo es más valioso, en el caso concreto uno de los principios en los cuales descansa el Derecho Constitucional es esencialmente el de la Supremacía Constitucional.

2.2. Supremacía Constitucional.

La supremacía Constitucional proviene del latín “supremus” que significa supremo.

En este principio “se reconoce a la constitución como un complejo normativo de jerarquía superior en relación con todo el orden normativo positivo federal y local, vigente en el país. Por virtud de él, las leyes y los decretos deben estar de acuerdo con lo mandado por la constitución so pena de nulidad para el caso de no estarlo.”²¹

Enrique Sánchez Bringas dice que el principio de supremacía constitucional “reafirma el carácter de norma constituyente que la carta magna tiene, por que inicia el orden jurídico de

²¹ ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, *Diccionario Jurídico Temático*, Volumen 2. Editorial Harla, México 1997, p 90.

un Estado nacional, determina la validez de las normas que derivan de ella, organiza al Estado y regula los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad.”²²

Carlos Baeza Silva dice que las normas constitucionales son supremas y fundamentales porque “ a) Su creación corresponde a un órgano superior a los órganos instituidos en mismas normas fundamentales. b) Para su modificación se sigue un procedimiento distinto, mucho más complicado, que para cambiar las normas que deriva de ella. c) Establece los mecanismos de creación del resto de las normas jurídicas. d) Ninguna norma derivada puede ser contraria ni formal (procedimientos) ni materialmente (contenido) a estas normas fundamentales.”²³

Por lo anterior ninguna norma que emane de la Constitución y de los tratados internacionales puede tener un nivel superior a ella.

Actualmente en México con las reformas integrales a la Constitución federal la supremacía constitucional se plasma, en su artículo 133, donde también los Tratados Internacionales celebrados por el Presidente de la República son Ley Suprema:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Por lo anterior el principio de supremacía constitucional impone a los legisladores y a toda autoridad el deber de ajustarse a los preceptos constitucionales, cuando ejerzan sus atribuciones.

Toda Constitución tiene como objetivo principal regular el poder público y a los gobernados a través de las diferentes normas establecidas para el caso concreto, limitando a

²² SANCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México 2003, p. 191.

²³ BAÉZ SILVA, Carlos, *La omisión legislativa y su Inconstitucionalidad en México*, p. 8. <http://www.juridicas.unam.mx>

las autoridades, a efecto de que no vulneren las garantías de los gobernados, para ello se deben expedir las normas secundarias y reglamentarias, que permitan la plena eficacia de los derechos fundamentales y el debido cumplimiento de las mismas.

La Constitución, como norma suprema de un país impone a las autoridades el deber de ajustarse a sus preceptos fundamentales, cuando ejerzan sus atribuciones, en el caso, los órganos competentes para legislar, por lo que todo Estado constitucional debe de contar con los medios necesarios de control de la constitucionalidad para la defensa de la supremacía de su Constitución.

2.3. Medios de Control Constitucional.

Del análisis del principio de supremacía constitucional, se desprende que existen mecanismos de control constitucional que tienen como finalidad adecuar las leyes a la norma suprema de un país, razón por la cual si se viola la normatividad constitucional, se prevén mecanismos de control para su defensa.

Los medios de control constitucional de acuerdo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación son “instrumentos a través de los cuales se busca mantener y defender el orden creado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”²⁴

Los antecedentes relativos a los medios de control constitucional, inician con la Constitución de Cádiz en su artículo 245 el cual establecía “...Los Tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado...”²⁵

Posteriormente la Constitución Centralista la que de alguna manera determino la creación del llamado Supremo Poder Conservador y una de sus atribuciones era la declaración de nulidad de una ley o decreto, la de los actos del Poder Ejecutivo y la de los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁴Suprema Corte de Justicia de la Nación, *¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?*, Quinta Edición, p.23.

²⁵ LEÓN HERNÁNDEZ, David Gustavo, *Acción de Inconstitucionalidad*, Editorial Ángel, México 2006, p 21

Rabasa, precisa que en el año de 1840 José Fernando Ramírez al consultarse el proyecto de reformas emitió un voto particular donde se propuso por primera vez el control de la constitucionalidad de las leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia...²⁶ reforma que no prospero.

Fue hasta la Constitución de 1857 la que estableció de manera definitiva el control jurisdiccional de constitucionalidad, determinando que sería un órgano del Estado el encargado de conocer el medio de control de la constitucionalidad, siendo el Amparo.

Se tienen en el sistema federal mexicano diversos medios de control de la constitucionalidad, como son el juicio de amparo, las controversias constitucionales, la acción de inconstitucionalidad, los procesos jurisdiccionales en materia electoral, la facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Juicio Político.

En este estudio analizaremos al juicio de amparo, las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, que son los que mayormente se aplican en el sistema jurídico mexicano y que la constitución prevé en sus artículos 103, 105 y 107 por la relación que tienen con la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

2.3.1. Amparo

Uno de los antecedentes importantes del juicio de amparo fue el sistema americano basado en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano el cual influyó en lo relativo a la soberanía de la nación, viendo a la ley suprema como expresión de la voluntad general y de los derechos del hombre, ya que en Estados Unidos los jueces fundamentan sus decisiones en la Constitución y no en las leyes y si estas son inconstitucionales no la aplican por que la Constitución representa la voluntad del pueblo.

Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero para la creación del juicio de amparo se inspiraron en el sistema americano, en la doctrina de Tocqueville, la cual consiste en que

²⁶ Ibidem, p. 28

los jueces dicten sus resoluciones basándose en la Ley fundamental no tomando en consideración las leyes o decretos posteriores y otorgando al Poder Judicial facultades para proteger los derechos fundamentales cuando son violados por la autoridades.

El juicio de amparo, hasta antes de las reformas de 1994, era el único medio de control constitucional en México, por lo que desde su concepción, fue considerado como la garantía constitucional por excelencia y la institución procesal más importante del sistema jurídico mexicano.

“El juicio de amparo mexicano constituye en la actualidad, la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aún los de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.”²⁷

La doctrina ha señalado que el juicio de amparo es una institución compleja que comprende por lo menos cinco acciones y procedimientos judiciales diferentes: el amparo libertad (habeas-corpus), el amparo judicial (casación), el amparo administrativo (contencioso administrativo), el amparo agrario y el amparo contra leyes. Entre estos cinco aspectos o contenidos del juicio de amparo, únicamente al último podría considerarse como un medio particular de protección judicial de la Constitución y de control de constitucionalidad de los actos legislativos.²⁸”

Este medio de control constitucional encuentra su fundamento en los artículos, 103 y 107 de la Constitución Federal:

“...Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

²⁷Diccionario jurídico mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983

²⁸ GARCÍA BECERRA, José Antonio. *Los Medios de Control Constitucional en México*. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro>.

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal...”

“...Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico...”

Ignacio Burgoa Orihuela, dice que el amparo “es un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considera contraído a la Constitución, teniendo como objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficiencia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine.”²⁹

El Juicio de Amparo de acuerdo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación es “el medio protector por excelencia de las garantías individuales establecidas en nuestra Constitución Política. A través de éste, podemos protegernos de leyes o actos de las autoridades que violen nuestras garantías individuales.”³⁰

²⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, EL Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México 1985, p. 177.

³⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, ¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?, Quinta edición, p.23.

Las partes en el juicio de amparo de conformidad con el artículo 5 de la Ley Reglamentaria del artículo 103 y 107 Constitucional son:

“I.- El agraviado o agraviados;

II.- La autoridad o autoridades responsables;

III.- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

a).- La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

b).- El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que estas afecten dicha reparación o responsabilidad;

c).- La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

IV.- El Ministerio Público federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta ley.”

Concretamente el agraviado o quejoso es la persona a quien las autoridades le han violado sus derechos fundamentales; la autoridad responsable es la que dicta, ordena y ejecuta el acto que se reclama; el tercero perjudicado es la persona a quien beneficia el acto reclamado o en su casos puede tener agravio con la ejecución del mismo y el Ministerio Público Federal es el representante legal de la federación, quien cuidará de los intereses de la misma.

Las disposiciones relativas al procedimiento es establecido precisamente por la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículo 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, y según sea el caso de amparo directo o indirecto, así como la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles. Es importante señalar que este medio de control constitucional es el más usado, precisamente por las violaciones

reiteradas a los artículos 14 y 16 constitucionales por parte de las autoridades judiciales y administrativas, pero no es un mecanismo de defensa constitucional por el cual se conozca de las omisiones legislativas, tal como lo establece la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“AMPARO MEXICANO. NO ES UN MECANISMO DE IMPUGNACIÓN DIRECTA RESPECTO DE POSIBLE OMISIÓN O INACTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL DESARROLLO DE TRATADOS INTERNACIONALES.

La posible ausencia de esa labor legislativa implicaría, en todo caso, precisamente una omisión del órgano legislador al no establecer medidas adecuadas para el debido cumplimiento de los compromisos de creación legislativa implícitamente asumidas en algunos tratados, pero es obvio que tal cuestión, aun en el supuesto de constituir alguna clase de incumplimiento (lo que aquí no se prejuzga, por cierto), resulta totalmente ajena a la materia aquí planteada, pues hoy por hoy, el amparo en México no constituye un mecanismo para impugnar directamente las posibles omisiones o inactividad legislativa por sí misma.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo en revisión 136/2002. 13 de diciembre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: José Nieves Luna Castro. Secretaria: Raquel Mora Rodríguez.”³¹

2.3.2. Controversias Constitucionales.

Es medio de control constitucional tiene sus orígenes en la Constitución de 1857, en su artículo 97, fracción IV, sin embargo por no existir precisamente una ley reglamentaria que estableciera el procedimiento a seguir resultaba ineficaz, lo mismo sucedió con la Constitución de 1917, ya que en su artículo 105, estableció que correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias entre los Estados, los poderes y la federación cuando fueren parte del conflicto.

³¹9ª. Época: T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVIII, julio de 2003; p.1024. Tesis: II.2º.P.74. No. Registró 18393. <http://ius.scjn.gob.mx/>

Es a partir de las reformas de 1994 al artículo 105 Constitucional, donde se reguló de manera específica, creándose la Ley Reglamentaria y dotándose al Poder Judicial Federal de atribuciones específicas al respecto, dice Olga Sánchez Cordero, en su obra *La Controversia Constitucional* que “...dichas modificaciones otorgan un nuevo papel a la Suprema Corte de Justicia como poder del Estado, dicho esto en su más estricto sentido político, pero también una función determinante como órgano máximo de control de la constitucionalidad y legalidad de las normas generales y los actos sujetos a su competencia ...”³²

Olga Sánchez Cordero continúa diciendo que “...La finalidad de este juicio es obligar y constreñir a que todos los órganos y poderes que se deriven de la Constitución Federal conformen y ajusten su actuación y la realización de sus actos a lo que dispone la Constitución General de la República.”³³

Así también Olga Sánchez Cordero dice que en las controversias constitucionales “...se tiende a preservar, esencialmente la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno con estricto apego a las disposiciones de la Constitución general de la República con el fin de garantizar y fortalecer el Estado de Derechos, el equilibrio de poderes, la supremacía constitucional y el sistema federal.”³⁴

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que las controversias constitucionales son:

“procedimientos de control de la regularidad constitucional, planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que las partes, sea como actores, demandados o terceros interesados, pueden ser, la Federación, los Estados, el Distrito Federal o municipios, el Ejecutivo Federal; el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras o Comisión permanente, los Poderes de un Estado, y los órganos de Gobierno del Distrito Federal, en los que se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos y se solicita su invalidación, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien para plantear conflictos

³²<http://www.juridicas.unam.mx/>

³³ *Ibidem*, p.514.

³⁴ *Ibidem*, p.514.

sobre los límites de los estados cuando éstos adquieren un carácter contencioso.”³⁵

Las partes en las controversias son el actor que es la entidad, poder o el órgano, que promueve la controversia, el demandado que es la Entidad, poder u órgano que emite la norma que será objeto de la controversia, el tercero interesado, que es el que resulta afectado con la sentencia que se llegará a dictar en la controversia constitucional y el Procurador General de la República que es el que defiende los intereses del Estado.

El procedimiento de este medio de control constitucional se establece en la ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Las controversias Constitucionales también han tomado en consideración la omisión legislativa relativa, como se puede apreciar en la siguiente tesis jurisprudencial:

“CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA. EL INCUMPLIMIENTO DEL MANDATO CONSTITUCIONAL EXPRESO IMPUESTO POR EL PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE A LOS ARTÍCULOS 17 Y 116, CONFIGURA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA.

El artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, entre otros, los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, impuso a las Legislaturas de los Estados la obligación de adecuar sus Constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en aquélla a más tardar el 18 de marzo de 1988. En ese sentido, el Congreso del Estado de Tlaxcala tenía la obligación de adecuar su Constitución y sus leyes locales a las mencionadas disposiciones; sin embargo, de la revisión tanto de la Constitución Local como de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y del Reglamento Interior del Congreso, todos del Estado de Tlaxcala, así como de las reformas que desde 1987 se han realizado a dichos ordenamientos, se advierte que el Congreso del Estado incumplió con el mandato referido, ya que al 18 de marzo de 1988, fecha límite para haberlo hecho, no había adecuado su normatividad a la Constitución Federal, por lo que incurrió en una omisión legislativa de carácter absoluto en el desempeño de una

³⁵<http://www.scjn.gob.mx/.../la%20Controversia%20Constitucio>. 17 de octubre de 2012.

facultad o competencia de ejercicio obligatorio, lo que generó una violación directa a la Constitución Federal que aún subsiste, ya que del análisis aludido se aprecia que el Congreso Local no ha subsanado dicha omisión.

PLENO

Controversia constitucional 4/2005. Poder Judicial del Estado de Tlaxcala. 13 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el tres de enero en curso, aprobó, con el número 14/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a tres de enero de dos mil seis.”³⁶

Es importante destacar que lo resuelto en esta controversia constitucional obligo al Estado de Tlaxcala a reformar y adecuar la Constitución y leyes locales a la Constitución Federal, ya que había sido omiso en expedir las leyes, ordenadas en la reforma de 1987, en consecuencia incurrió en una omisión legislativa absoluta de ejercicio obligatorio, vulnerando la ley Suprema, lo que fue uno de los elementos fundamentales para la creación del la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en esté Estado.

2.3.3. Acción de Inconstitucionalidad.

La Acción de Inconstitucional es un medio de control constitucional que tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, esta es relativamente nueva ya que se implementa en la Carta Magna con las reformas de 1993 y 1994, y por la necesidad imperante de interpretar las leyes correctamente y que estas fueran acordes a lo estipulado por la Constitución, es decir surge como un mecanismo de defensa de la misma, garantizando el orden constitucional en todos sus ámbitos de aplicación.

³⁶9ª. Época; Pleno; S.J.F. y su gaceta: Tomo XXIII, febrero de 2006; pág. 1250. Tesis: P. /J. 14/2006, Registro 175996. <http://ius.scjn.gob.mx/>

Las reformas se dieron con el objeto de modificar el sistema de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgándole el carácter de Tribunal Constitucional, así como el procedimiento para resolver las acciones de inconstitucionalidad, como una garantía de la supremacía constitucional que procede respecto a contradicciones entre normas de carácter general y la Constitución. A la par se surge la iniciativa de Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, ésta establece los procedimientos de controversia y de la acción de inconstitucionalidad.

Recordemos que todas las modificaciones que se hicieran a la Constitución en esos tiempos fueron en virtud del intenso reclamo de la sociedad para mejorar la impartición de justicia. Por lo que el 22 de agosto de 1996 se reforma el artículo 105 constitucional, y de los puntos más importantes es la modificación a la fracción II la cual quedo de la siguiente manera la fracción II “...de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y ésta Constitución...”³⁷ y estableció también el término y procedimiento para ejercitar la acción así como la incorporación al Poder Judicial de la Federación el Tribunal Electoral y declarándose que única vía para plantear la no conformidad con las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Con las reformas constitucionales del 01 de junio de 2011, sólo se modifico el inciso g de la fracción II del artículo 105, para agregar “...y en los tratados internacionales de los que México sea parte...”³⁸

El Ministro Juventino V. Castro y Castro, en su obra *el artículo 105 Constitucional*, define a la Acción de Inconstitucionalidad como “procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra,

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, Año 2001. p. 54.

³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [Http://www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx). 12 de marzo de 2013

exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratados impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.”³⁹

Las partes de la acción de inconstitucionalidad son de conformidad con el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴⁰ las mismas que en la controversia constitucional y son las siguientes:

I.- Actor: Entidad, poder u órgano que promueve la acción de inconstitucionalidad,

II.- Demandado: La entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.

III. Tercero o Terceros Interesados: Las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El procurador General de la República.”

La acción de inconstitucionalidad tiene su Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional que es la que determina el procedimiento a seguir en este medio de control constitucional.

La Acción de inconstitucionalidad, requiere de una norma vigente que presumiblemente viole la constitución, para poder ejercitarla.

En éste medio de control constitucional es donde se ha resuelto sobre las omisiones legislativas parciales, al respecto existe la siguiente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISION ABSOLUTA EN LA EXPEDICION DE UNA

³⁹V. CASTRO, Juventino, *El Artículo 105 Constitucional*, Editorial Porrúa, México 2001, p. 125.

⁴⁰ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 2. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-225.pdf>. 12 marzo de 2013.

LEY, NO LO ES CUANDO AQUELLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACION DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.

Acción de inconstitucionalidad 24/2004. Diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Campeche. 2 de agosto de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente y Ponente: Juan N. Silva Meza; en su ausencia hizo suyo el asunto José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 5/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Nota: Por instrucciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta tesis, se publicó nuevamente con las modificaciones al precedente relativas a la votación del criterio contenido en la misma, aprobadas por los Ministros Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo, en sesión de revisión, aprobación y numeración de tesis, celebrada el diecinueve de octubre de dos mil nueve, para quedar como aparece en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 701.⁴¹

En México, el control de la constitucionalidad federal se ejerce a través del Amparo, las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad y la Suprema Corte de Justicia de la Nación al dictar sus sentencias fija sus efectos de conformidad con el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, y exige a los órganos legislativos omisos para que emitan las normas necesarias a fin de cumplir con el mandato constitucional que se hubiese quebrantado.

“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

⁴¹9ª época, Pleno S.J.F. y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Pág. 1336, Tesis P. /J. 5/2088, Registro 170 413. <http://ius.scjn.gob.mx/>

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen; (No. Registro: 170.413. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.”⁴²

Cabe destacar también la acción de inconstitucionalidad número 118/2008, donde se resolvió sobre omisión legislativa relativa en el Estado de Morelos, en materia electoral, misma que fue promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra del Congreso y del Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, en virtud de no existir un mecanismo de recuento de votos, donde en el punto resolutiveo CUARTO la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció:

“**CUARTO.-** Se declara fundada la acción de inconstitucionalidad en contra de la omisión legislativa del Congreso del Estado de Morelos consistente en regular de manera deficiente en el Código Electoral de esa entidad federativa, los supuestos y las reglas de los recuentos parciales o totales en los ámbitos administrativo y jurisdiccional prevista en el inciso l) de la fracción IV del numeral 116 de la Constitución General de la República. En consecuencia el órgano legislativo de esa entidad federativa deberá legislar a la brevedad

⁴² *Ibidem*, p. 8

posible, para corregir la deficiencia apuntada, antes de la celebración de la jornada electoral estatal del próximo cinco de julio de dos mil nueve.”⁴³

Se concluye que la acción de inconstitucionalidad es actualmente el medio de defensa constitucional por medio del cual se resuelve sobre omisiones relativas, no así las absolutas traducidas en la falta de expedición de las leyes o decretos, lo que trae como consecuencia que la norma no sea eficaz y en consecuencia no sea acatada.

2.4. El Poder Legislativo

En México el Poder legislativo, se encuentra depositado en el Congreso de la Unión el cual es bicameral, es decir se divide en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

Actualmente la cámara de senadores está compuesta por 128, dos de ellos se eligen por votación mayoritaria relativa en cada Estado y el Distrito Federal y uno se asignará a la primera minoría, los senadores restantes se eligen por representación proporcional y la diputados la forman 300 diputados electos de acuerdo al principio de votación mayoritaria relativa y 200 por representación proporcional los cuales se reunirán a partir del 1º de septiembre de cada año para la celebración del primer período de sesiones ordinarias y a partir del 1º de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias, con el objeto de estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley y los demás asuntos que correspondan de conformidad con la Constitución.

Al poder legislativo le compete el derecho de iniciar leyes o decretos de conformidad con el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

II. A los diputados y Senadores del Congreso de la Unión

III. A las legislaturas de los Estados.”

⁴³Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, 20 de enero de 2009. p.104.

El poder legislativo en esta investigación es el órgano principal, por ser al que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le impone el deber de la expedición de leyes, y cuando este no lo hace o haciéndolo es deficiente, vulnera la Ley Suprema constituyendo la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, que será el tema del siguiente capítulo.

CAPÍTULO 3

LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y LOCAL.

En este apartado analizaremos brevemente algunos de los Países y Estados de la República Mexicana que contemplan la acción por omisión legislativa, donde tienen determinadas características que hace la hacen similar pero con diferente tratamiento y donde la inconstitucionalidad por omisión legislativa se prevé de forma concreta e independiente como es el caso de los Estados mexicanos.

3.1. Portugal.

Son diversos los antecedentes de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, uno de los más importantes es el relativo a Portugal, donde la Constitución de 1976, reformada en 1982 en su artículo 283 establece que:

“A requerimientos del Presidente de la República, del Defensor del Pueblo, con fundamento en una violación de los derechos de las regiones autónomas o de los presidentes de las Asambleas Legislativas regionales, el Tribunal Constitucional aprecia y verifica el incumplimiento de la Constitución por omisión de las medidas legislativas necesarias para hacer efectivas las normas constitucionales”

“En el supuesto de que el Tribunal Constitucional verificase la existencia de inconstitucionalidad por omisión, dará conocimiento al órgano legislativo competente.”

De lo anterior se concluye que el ejercicio de la figura de la omisión legislativa en Portugal, corresponde al Presidente de la República, al Defensor del Pueblo y al Tribunal Constitucional, quienes ejercerán este derecho cuando se considere que existe incumplimiento de la Constitución, por la no expedición de las normas, donde además el Tribunal Constitucional da conocimiento al legislador.

La omisión legislativa en este país ha sido poco empleada, y de acuerdo a Víctor Bazán “existe una resolución relativa a la disciplina de religión moral y católica, en las escuelas

públicas, otra referente a la defensa contra el tratamiento informático de datos personales (habeas data), donde el tribunal tuvo por verificado el no cumplimiento de la Constitución por omisión de medida legislativa prevista en el número 4 de su artículo 35, necesaria para tomar exequible de garantía que consta en el número 2.”⁴⁴

Francisco Fernández Segado, en el Control de la Constitucionalidad de las omisiones legislativas, cita a Vieira de Andrade, quién “ha señalado que la protección jurídico-constitucional de los derechos sociales en el nivel legislativo reposa principalmente en nuestro vecino país en el mecanismo de la fiscalización abstracta de la inconstitucionalidad por omisión.”⁴⁵

En este País la omisión se refiere a la ausencia de medidas legislativas necesarias para tornar exequibles las normas constitucionales, el Tribunal Constitucional para el caso de sus resoluciones se limita a dar conocimiento al órgano legislativo.

Carlos Norberto Valero Flores en su ponencia el *Control de la Constitucionalidad por el Poder legislativo*, cita a Víctor Bazán y dice que “el carácter del control de inconstitucionalidad omisiva es a posteriori (y no, preventivo), excitándose la fiscalización del Tribunal Constitucional, a consecuencia de una omisión jurídicamente relevante o trascendente. Los presupuesto para la procedencia de la acción son: a) que el incumplimiento constitucional derive de la violación de una cierta y determinada norma; b) que se refiere a una norma constitucional programática; y c) que no se hayan dictado la providencias (medidas) legislativas necesarias para operativizar tal norma.”⁴⁶

El órgano constitucional sólo invita a los legisladores a que expidan las medidas constitucionales, sin que esta sea obligatoria ya que solo da conocimiento al órgano omiso, sin que se exija y verifique su cumplimiento o sancione su incumplimiento, por tratarse de

⁴⁴ óp. cit. p. 63.

⁴⁵ FERNANDEZ SEGADO, Francisco, El control de la Constitucionalidad de las Omisiones Legislativas. Algunas cuestiones Dogmáticas, Estudios Constitucionales. Año 7, N° 2, 2009.

⁴⁶ VÁLERO FLORES Carlos Norberto, *El Control de la Constitucionalidad por el Poder Legislativo*, Quórum Legislativo 101, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Centro de estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Abril- Junio de 2010, p. 77.

omisiones legislativas específicas y no de un control de omisiones del legislador en general, es decir cuando se declara la inconstitucionalidad por la necesidad de medidas legislativas necesarias para que la norma sea efectiva, es sólo una observación que se hace cuando falta una ley específica para dar cumplimiento a una exigencia constitucional.

3.2. Brasil. -

En Brasil la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa se establece en el artículo 103 apartado 2 de la Constitución de Brasil, en el apartado de la acción de inconstitucionalidad:

“declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida destinada a dar efectividad a una norma Constitucional, se comunicará al Poder competente para la adopción de las providencias necesarias y, tratándose de un órgano administrativo, para que lo haga en treinta días,”⁴⁷ el objeto fundamental es la defensa de la Constitución, que ha quedado bloqueada por la ausencia de la norma secundaria o reglamentaria y se considera como presupuesto para ejercerla, la no expedición de una medida necesaria; el mismo artículo, establece que podrá el Presidente de la República, el Senado, los Partidos Políticos, interponer la acción de inconstitucionalidad por omisión y será competente para conocer el Supremo Tribunal Federal.

También existe en Brasil el mandato de *injuncao*, que tiene características similares, “es un procedimiento por medio del cual se puede obtener una orden judicial que permita el ejercicio de derechos y libertades constitucionales, así como prerrogativas inherentes a la nacionalidad, la soberanía y la ciudadanía, en aquellos casos en los que no sea posible tal ejercicio debido a la falta de una norma reglamentaria”⁴⁸, esta figura; puede ser interpuesta por un ciudadano común al que se considere que le ha sido violado un derecho

⁴⁷ Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988. <http://www.constitution.org/cons/brazil.htm>. 25 de mayo 2012.

⁴⁸ SAMANIEGO SANTAMARÍA, Luis Gerardo, *La Acción Por Omisión Legislativa como Medio de Control Constitucional*, p. 417. <http://www.juridicas.unam.mx>. 14 de diciembre de 2012.

constitucional, por la falta de expedición de la norma concreta, conoce el órgano de justicia constitucional.

Víctor Bazán en su obra *la Inconstitucionalidad por Omisión*, realiza una distinción entre la acción de inconstitucionalidad, por omisión y el mandato de *injunctio*, a partir de los siguientes elementos:

“A). De la acción de inconstitucionalidad por omisión solo tiene conocimiento el Supremo Tribunal Federal, en el mandato la competencia es del Supremo Tribunal Federal, cuando la elaboración de la norma reglamentaria es atribución del Presidente de la República, Congreso Nacional, cámara de Diputados, del senado, de las mesas de una de las cámaras legislativas, del Tribunal de Cuentas de la Unión, de uno de los tribunales superiores o del propio Supremo Tribunal Federal, es competente el Superior Tribunal de Justicia cuando la elaboración normativa es atribución de un órgano, entidad o autoridad federal, de la administración directa o indirecta, exceptuados los caso de competencia del Supremo Tribunal Federal y de los órganos de justicia militar, de justicia electoral, de justicia del trabajo y de la justicia federal. En los demás casos la competencia (residual) corresponde al Poder Judicial. B). La legitimación activa para ejercer la acción de inconstitucionalidad por omisión corresponde al Supremo Tribunal Federal, el mandato podrá ser interpuesto por cualquier persona que tenga interés jurídico personal en el dictado de la norma. La inconstitucionalidad por omisión, la acción podrá ser propiciada por la persona o entidad competente para la elaboración de la norma en cuestión; el mandato se dirige contra el sujeto que inhibe o impide el ejercicio de un derecho, (legitimación pasiva). C). El Objeto.- la acción de inconstitucionalidad por omisión es una modalidad de control abstracto que persigue la defensa de la constitución cuya efectividad ha quedado bloqueada por la ausencia de la norma reglamentaria. D). Naturaleza y efectos de la sentencia.- En la acción de inconstitucionalidad por omisión el Tribunal no se subroga en el accionar del órgano legislativo, solo declara la existencia de la inconstitucionalidad, además de tener efectos *erga omnes*, la resolución del mandato es condenatoria y con efectos *inter partes*.”⁴⁹

En Brasil la omisión es una medida para tornar efectiva la norma constitucional frente a todos o para todos y el mandato tiene efectos únicamente entre las partes, parecido a Portugal se aplica a casos concretos, solo que aquí se amplía el derechos de mas órganos que están legitimados para promoverla como son el Presidente de la república, él

⁴⁹ BAZAN Víctor, *Inconstitucionalidad por Omisión: la experiencia brasileña y un ejemplo a tener en cuenta por el derecho argentino*”, Argentina: entre abogados, año IV. Numero 8, enero-abril de 1996, p. 24.

Procurador General de la República, el Senado, el Consejo Federal de Abogados de Brasil, la Cámara de diputados, Los Partidos Políticos entre otros, en comparación con Portugal que solo puede promoverla el presidente de la República y el Defensor del Pueblo.

3.3. España.

En este País la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa no está regulada como tal, es a través de la jurisprudencia como se ha resuelto la inconstitucionalidad de las leyes cuando existen omisiones relativas de los legisladores que si han creados las leyes pero que de alguna manera son incompletas, es decir no abarca todos los supuestos exigidos.

Aguiar Luque Luis en la revista de derecho político, el Tribunal Constitucional y la Función Legislativa; el Control del Procedimiento Legislativo y de la Inconstitucionalidad por Omisión, habla de “violación constitucional provocada por la inactividad del órgano legislativo pese a la existencia de un mandato constitucional explícito al respecto.”⁵⁰

Valero Flores dice que existen diversas formulas o técnicas para verificar la omisión legislativa, tales como “dar un contenido material a las normas básicas, a que alude el artículo 149 de la Constitución Española. Ello para evitar que la pasividad del legislador del Estado bloquee la producción legislativa. Otra ha sido ampliar la vigencia de una norma a aquellos sectores de población no previstos por el legislador, en los casos de omisión inconstitucional relativa o parcial; garantizando el principio de igualdad ante la Ley. La tercera se da en la órbita de los casos de inconstitucionalidad por omisión que vulnera los derechos fundamentales.”⁵¹

⁵⁰ AGUIAR DE LUQUE, Luis, “*El Tribunal Constitucional y la Función Legislativa: el Control del Procedimiento Legislativo y de la Inconstitucionalidad por Omisión*”, España, Revista de Derecho Político, 1987, numero 24. P. 25

⁵¹Óp. Cit, p. 81.

El Tribunal Constitucional solo conoce de la omisión legislativa cuando considera que existen vacíos legislativos derivados del incumplimiento de un mandato constitucional.

Juan Luis Requejo Pagés, en su ponencia los problemas de la omisión legislativa en la jurisprudencia constitucional dice que la omisión legislativa inconstitucional, es sólo aquella que resulta “cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace”. Para constatar su existencia el Tribunal Constitucional debe, en primer lugar, acreditar la necesidad de normas legales de desarrollo de la Constitución; identificar, después, la existencia de tales normas, y en su defecto constatar entonces la realidad de un mandato de legislación desatendido.”⁵²

España tiene la peculiaridad al resolver sobre omisiones legislativas parciales en el sentido de ampliar la vigencia de una norma a sectores que el legislador no prevé garantizando el principio de igualdad de la ley, por lo que se considera que se extralimita en sus resoluciones, es decir realiza facultades de legislador. De igual forma resuelve sobre omisiones que lesionan derechos fundamentales de los ciudadanos.

3.4. Argentina.

Este país, similar a Brasil, la Constitución de la Provincia de Río de Negro, contempla dos figuras parecidas que es la acción de inconstitucionalidad por omisión y el *mandamus*, la primera de ellas que es la que nos ocupa, se refiere “al no cumplimiento a lo dictado por una norma, que impone un deber concreto al Estado Provincial o a los Municipios.”⁵³ Esta también es llamada inconstitucionalidad por mora, ya que los Estados o municipios no cumplen con la obligación que tienen de dictar una norma que les impone un deber a dichos órganos.

⁵² REQUEJO PAGES. Juan Luis, Los problemas de la omisión legislativa en la jurisprudencia constitucional, Ponencia del Tribunal Constitucional de España, Vilna- de mayo de 2008, p. 27.

⁵³ Óp. Cit. p. 79

Carlos Norberto Valero Flores en Víctor Bazán diferencia al *mandamus* de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa “en la determinación del sujeto pasivo; mientras que esta última los obligados al cumplimiento de la resolución son: El Estado provincial o los municipios; en el *mandamus*, el sujeto pasivo es todo funcionario o ente público administrativo, al que se le ha impuesto un deber concreto a cumplir. En cuanto al objeto de la acción de inconstitucionalidad por omisión, es el dictado de una norma por el estado provincial o los municipios, mientras que el *mandamus* es el cumplimiento por parte del funcionario o ente administrativo, del deber fijado por la constitución, una ley, decreto, ordenanza o resolución. En cuanto a la finalidad de la acción de inconstitucionalidad por omisión, el Superior Tribunal de Justicia establece el plazo para que se subsane la omisión o, en su defecto, integre el orden normativo y, de no ser posible, dispone un resarcimiento; por lo que respecta al *mandamus*, libra mandamiento exigiendo el cumplimiento inmediato del deber ya fijado normativamente y que ha sido desobedecido.”⁵⁴

En estos países la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa se aplica cuando el Estado Provincial o los Municipios incumplen con lo establecido en las normas, impuestas a casos concretos, se concede plazo para que se dé cumplimiento a dicha omisión, en caso de que se incumpla el propio Tribunal integra el orden normativo o en su caso sanciona al Estado conforme al perjuicio que se acredite.

Es importante destacar que la omisión legislativa en estos países se resuelve a casos concreto, a medidas que son necesarias para que la norma sea eficaz y sólo se da conocimiento al órgano omiso para que dicte las medidas necesarias para el desarrollo de la norma constitucional. En casos como España se excede en sus atribuciones por lo que no se considera que estos modelos puedan ser tomados como modelo a seguir en México, en virtud de las atribuciones de cada poder y por qué se estaría invadiendo la esfera jurídica de los mismos.

⁵⁴ *Ibidem*, p 80.

LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO

En México han sido diversos los Estados que han incluido en sus Constituciones la acción por omisión legislativa a efecto de conocer de los actos de omisión de los legisladores locales, dando competencia a las Salas Constitucionales y el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, para conocer sobre las mismas, ejerciendo así el control de la constitucionalidad local.

Analizaremos sólo 4 de los Estados que tienen esta figura de control constitucional, ya que son los que de forma independiente estipulan el procedimiento para resolver sobre la acción por omisión legislativa, es decir no dependen de otro medio de control establecido para resolver sobre la misma, como es el caso federal que se resuelve con la controversia constitucional o la acción de inconstitucionalidad.

3.5. Veracruz.

Veracruz incluye dentro de su Constitución Local, la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, en noviembre de 2002, aquí corresponde a la Sala Constitucional la substanciación del procedimiento y resuelve el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, la puede ejercitar el Gobernador del Estado y mínimo la tercera parte de los miembros de los Ayuntamientos.

La competencia la establecen los artículos 64, fracción III y 65, fracción III, de la Constitución Local.

“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:

Fracción 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;”

Artículo 65 fracción 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.”



La Ley Orgánica del Poder Judicial establece también la competencia de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado para conocer de la acción por omisión legislativa, en su artículo 45 fracción III:

“La Sala Constitucional tendrá competencia para:

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;”

Veracruz a pesar de ser pionero en incluir en su Constitución Local la omisión legislativa no cuenta aún con la Ley Reglamentaria que permita ejercitarla, y como dice Osbaldo Salvador Ang en su obra *Chihuahua y la Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa* “...esto significa que la entidad incurrió en una omisión legislativa...”⁵⁵

Los efectos de la sentencia recaída a la omisión legislativa consisten en dar un plazo que comprenda dos sesiones ordinarias al Congreso estatal para que expida la ley, en caso de no hacerlo se dictaran bases a las que se sujetaran las autoridades hasta en tanto se expidan las leyes o decretos.

⁵⁵SALVADOR ANG, Osbaldo, *Chihuahua y la Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa*, <http://www/juridicas.unam.mx>. p.104

3.6. Tlaxcala.

La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en este Estado, se integra a la Constitución Política del Estado con las reformas efectuadas en el año 2001, otorgando competencia al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado y podrán interponerla las autoridades estatales, municipales y a las personas que residan en el Estado y que se consideren violados sus derechos, al no expedirse las normas y como ya se dijo Tlaxcala incurrió en un omisión absoluta, al no reformar su Constitución y leyes locales, ordenadas en las reformas Constitucionales de 1987.

La competencia se establece en el artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, de la siguiente forma:

“El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de Control Constitucional del Estado, conocerá de los asuntos siguientes:

VI. De las acciones contra la omisión legislativa imputables al Congreso, Gobernador y ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados en términos de las Constituciones Políticas, de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado y de las leyes.

El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado.”

Tlaxcala cuenta con una Ley Reglamentaria del artículo 81 de la Constitución Local, denominada Ley de Control Constitucional expedida en el año 2001, con una última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de Tlaxcala del día 5 de diciembre de 2008, esta ley tiene como objeto regular el proceso de los medios de control constitucional, señalados en la Constitución incluido el de omisión legislativa, en los artículos siguientes:

“PARTICULARIDADES DE LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

Capítulo IV

De la Acción Contra la Omisión Legislativa.

Artículo 83. La acción contra la omisión legislativa se ajustará a lo dispuesto en la fracción VI del artículo 81 de la Constitución del Estado.

Artículo 84. Cuando esta acción se ejercite por una persona física, demostrará que tiene su residencia permanente en el territorio del Estado, conforme a las leyes aplicables.

Las personas morales, acreditarán que su domicilio social o el de alguna de sus sucursales, se encuentra establecido en el territorio del Estado, cuando menos con una antigüedad de un año, a la fecha de presentación de la demanda.”

En estos procesos es aplicable el Código de Procedimientos Civiles del Estado, en el caso de los juicios ordinarios, los magistrados que conozcan de los procedimientos se podrán excusarse y las partes también podrán recusarlos cuando se encuentren en alguna de las hipótesis establecidas por la ley. Y como ya se menciona el Pleno del Tribunal Superior de Justicia constituido en Tribunal de Control Constitucional es el encargado de conocer y resolver sobre los medios de control constitucional en general.

En este Estado se otorgan tres meses máximo para que el legislativo expida la norma de carácter general, en caso de no hacerlo serán sujetos de responsabilidad.

Cabe mencionar que Tlaxcala en materia de omisiones legislativas es más amplia que otros Estados en virtud de que éstas pueden consistir en la no expedición de leyes locales, decreto, así como las normas no expedidas por el poder ejecutivo tales como reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, ordenes y disposiciones de alcance general. Además algo importante es que independientemente de que se pueda ejercitar por las autoridades ya señaladas también las personas que acrediten su residencia el país pueden hacerlo siempre consideren que con la no expedición de la norma se les ha violado un derecho fundamental, se incluyen también la personas morales que cumplan con los requisitos exigidos por esta ley.

3.7. Chiapas.

Este Estado incluye en su Constitución Política a la omisión legislativa en las reformas de noviembre de 2002, facultando al Tribunal Constitucional para conocer de ella, legitimando al Gobernador del Estado, a la tercera parte de los miembros del Congreso o de los ayuntamientos y al 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electora, para poder iniciar el procedimiento.

El artículo 63 de la Constitución local establece que:

“El Tribunal Constitucional será el órgano rector de los criterios jurídicos de interpretación conforme a esta Constitución y las leyes que de ella emanen. Tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación; siempre y cuando no sea contraria a lo establecido en el artículo 133, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

Conocerá el tribunal de las acciones por omisión legislativa, en términos del artículo 64 de la Constitución el cual establece que

.Artículo 64.- La justicia del control constitucional local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.

Tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del Estado, conforme a este artículo, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 103, 105 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

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

d) Cuando menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

“La resolución que emita el Tribunal Constitucional que decrete la existencia de omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial; en dicha resolución se determinará como plazo un período ordinario de sesiones del Congreso del Estado, para que éste resuelva la omisión correspondiente. Tratándose de legislación que deba de aprobarse por el mismo”

Para el caso de que el Congreso no cumpliera con lo ordenado en la sentencia dictada en la acción por omisión legislativa el Tribunal Constitucional lo podrá hacer y la legislación estará vigente hasta en tanto se subsane la omisión legislativa, es decir hasta que se dicte la ley o decreto.

Chiapas cuenta también con una Ley de Control Constitucional, publicada el 27 de noviembre de 2002, la cual fija los procesos a seguir cuando existe omisión del Poder Legislativo al hacer las leyes, y que tiene por objeto garantizar la constitucionalidad de los actos legislativos.

El artículo 1 de la ley fija la competencia a la Sala Superior del Supremo Tribunal de justicia para conocer de los medios de control constitucional,

“La sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, conocerá y resolverá con base en las disposiciones de esta Ley, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa a que se refiere el artículo 56 de la Constitución Política del Estado de Chiapas. A falta de disposición expresa se estará a las prevenciones del Código de Procedimientos Civiles del Estado.”

Procede la acción por omisión legislativa cuando el Congreso no resuelve alguna iniciativa de ley o decreto, en términos de la legislación respectiva y que la omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Política local.

El plazo para iniciar la acción por omisión, será de 30 días naturales contados a partir del vencimiento del plazo donde se presentó la iniciativa de ley o decreto, independientemente de que el Congreso se encuentre en sesión ordinaria o en receso.

La demanda deberá contener los requisitos de forma estipulados por la ley, los órganos que hubieren remitido la iniciativa de ley o decreto omitido, las normas generales impugnadas y los preceptos constitucionales violados.

El artículo 100 de la Ley de Control Constitucional establece quienes son las partes en la acción por omisión legislativa:

“Tendrán el carácter de parte en las acciones por omisión legislativa:

I. Como actor el gobernador del estado; cuando menos la tercera parte de los miembros del congreso o cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos:

II. Como demandado el congreso del estado, alguna o algunas de las comisiones de éste.

III. Como tercero interesado el Gobernador del Estado; cuando menos la tercera parte de miembros del Congreso o el Procurador General de Justicia del Estado”.

El procedimiento es de acuerdo a lo estipulado por la ley con las prevenciones correspondientes para el caso de que el escrito en que se ejercite la acción sea obscuro o irregular, caso de que exista alguno de ellos y que no se subsane quedará a juicio del magistrado instructor dar vista al procurador, y una vez contestada se admitirá o desechará la demanda. Se turnarán el expediente a la mesa Directiva del Congreso para que informe detalladamente las razones o fundamentos por los cuales omite iniciar el trámite legislativo, hecho lo anterior se dará un plazo para que se alegue, agotado el procedimiento se propone a la Sala Superior el proyecto de sentencia.

Dictada la sentencia en la que se resuelva la procedencia de la omisión se publicará en el Periódico Oficial del Estado. Los efectos serán otorgar un plazo que comprenda dos períodos ordinarios de sesiones del Congreso para que resuelva sobre la iniciativa de ley o decreto.

3.8. Quintana Roo.

En Quintana Roo la acción por omisión legislativa fue incluida en la constitución local con las reformas de noviembre de 2003, otorgando al Supremo Tribunal de Justicia del Estado

competencia para conocer de la misma y legitimando al Gobernador del Estado o a los Ayuntamientos para ejercitarla, de conformidad con los artículos 103 fracción III y 105 constitucionales, y corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado resolver sobre las acciones por omisión legislativa de conformidad con los dispositivos legales citados, para lo cual contará con una sala Constitucional y administrativa, dependiente del Tribunal Superior de Justicia del Estado para substanciar y formular los - proyectos de resolución que se someterán al Pleno.

Las resoluciones dictadas con motivo de la acción por omisión legislativa y que decreten que existe, determinarán un plazo para la expedición de la ley a más tardar en el período ordinario que se curse o en el inmediato siguiente de la legislatura, el plazo puede disminuir cuando el interés público lo amerite, la sentencia surte efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

El control constitucional en Quintana Roo se establece en el artículo 104 y 105 de la Constitución Local:

“ Artículo 104.- El control constitucional se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio para mantener la eficacia y vigencia de esta Constitución; tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable en el orden jurídico estatal, los conflictos que por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, surjan en el ámbito interior del Estado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo o entre uno de ellos y los municipios que conforman el Estado, o entre dos o más municipios, sin perjuicio de lo previsto en los Artículos 76 fracción VII, 103, 105, 107 y último párrafo de la fracción II del 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 105 fracción: III. De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que la Legislatura del Estado no ha resuelto sobre la expedición de alguna Ley o Decreto, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, siempre y cuando sean interpuestas por: A) El Gobernador del Estado; o B) Un Ayuntamiento del Estado.”

También se cuenta en el Estado con la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo la cual establece la forma y el

procedimiento a seguir para la substanciación de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa:

Esta ley reglamentaria determina que el control constitucional se erige dentro del régimen interior del Estado como un medio para mantener la eficacia y vigencia de la Constitución local, teniendo por objeto resolver de manera definitiva e inatacable el orden jurídico, los conflictos que por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, surjan en el ámbito interior entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo tanto en el Estado como en los Municipios.

Se otorga competencia la Sala Constitucional y Administrativa del tribunal Superior de Justicia del Estado para conocer y substanciar el procedimiento que regula las acciones por omisión legislativa que prevé el artículo 105 de la Constitución Política del Estado. Y corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia resolver sobre las mismas, en base a los procedimientos establecidos en la propia ley reglamentaria y con aplicación supletoria del Código de procedimientos Civiles del Estado.

En el Estado procede la acción por omisión legislativa cuando el congreso del estado no ha resuelto sobre la expedición de una norma, ley o decreto y que además dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución del Estado de Quintana Roo.

Se considera que se afecta el debido cumplimiento de la Constitución cuando por el propio mandato constitucional el Congreso este obligado a expedir las leyes o decretos y este no lo haga, o que expidiéndolas se haga en forma deficiente que no regule adecuadamente el precepto constitucional.

El procedimiento se puede sobreseer, siempre que el Congreso legisle hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva en lo relativo a lo planteado en la omisión que hubiere motivado la acción.

La Ley Reglamentaria no fija plazo para el ejercicio de la acción por lo que en cualquier momento se puede ejercitar.

La demanda de la acción por omisión legislativa, debe cumplir con los requisitos de forma de acuerdo a esta Ley Reglamentaria, y desde luego la norma o decreto que por mandato judicial el Congreso este obligado a expedir y no lo haya hecho; o la norma o decreto deficiente cuya validez se demande, así como el medio en que se haya publicado, que sería la materia de la acción, así como la manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma o acto impugnado, así como los conceptos de violación.

Las partes en la acción por omisión legislativa será El Gobernador del Estado o los Ayuntamientos, quienes tendrán el carácter de actores, El Congreso Local que será el demandado, fungen como terceros interesados el Gobernador, el procurador General de Justicia, o cualquier órgano que pudiera ser afectado por la sentencia que se llegare a dictar.

La comparecencia a juicio de las partes podrá hacerse por conducto de los servidores públicos facultados o por quien tenga la representación legal y capacidad para hacerlo.

La contestación debe contener la relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la actora, afirmándolo o negándolos según sea el caso, así como las razones o fundamentos jurídicos con los que sostenga la validez de la norma general o del acto de omisión del que se trate. Una vez que se haya cumplido con las prevenciones en caso de que la hubiese, el magistrado de la Sala Constitucional correrá traslado al Procurador General de Justicia del Estado, una vez desahogada la vista, admitirá o desechará la demanda.

Para el caso de que se admita la demanda el Magistrado solicitará al Diario Oficial informe sobre la existencia o no de la publicación de la Ley que se considera que el Congreso no ha emitido, para el caso de que se informe que efectivamente no se ha publicado la ley, se dará vista a la mesa directiva del Congreso para que informe los motivos y fundamentos por los

que no se ha emitido la ley, que por mandato de la constitución del Estado está obligado a hacer, para el caso de que ya exista la ley y esta haya sido turnada a la comisión se dará vista para que rinda el informe correspondiente. Y una vez rendidos los informes se dará el término legal para que se formulen los alegatos, el Magistrado podrá solicitar a las partes los elementos necesarios para la mejor solución del caso. Hecho lo anterior se dictara sentencia, la cual en caso de que se declare que existe la omisión legislativa determinará el plazo para que se expida la ley o decreto del que se trate la omisión

El efecto que la sentencia tiene en este Estado es que se expida la ley en el plazo correspondiente a un período ordinario que este en curso o el inmediato siguiente, lo importantes es que este plazo puede disminuir si se considera que existe causa de interés público.

Para que se considere que hay omisión legislativa la norma debe afectar el debido cumplimiento de la constitución, esto es que la Constitución obligue a los legisladores a expedir una ley o decreto y este no lo haga o haciéndolo ésta sea deficiente.

La acción por omisión legislativa en los Estados que se han descrito se caracteriza por ser una figura independiente, es decir no se resuelve a través de la acción de inconstitucionalidad o controversias constitucionales como se realiza a nivel federal, en todos resuelve el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, ya sea como Tribunal Constitucional o constituido en Salas Constitucionales como lo es Veracruz y Tlaxcala, en cuanto al objeto son similares ya que todos se refieren a la no expedición, aprobación o regulación de la ley o decreto, para el caso de Chiapas y Veracruz que se considere que esa omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución; para el caso de Tlaxcala la falta de expedición de una norma de carácter general a que estén obligados a expedir no sólo el Congreso sino también el Gobernador y los Ayuntamientos.

Para el caso de quiénes están facultados para promover la acción por omisión legislativa, Tlaxcala es el único que permite que las personas residentes en el Estado puedan hacerlo; en los demás será el Gobernador, la tercera parte del Congreso o los Ayuntamientos o un Ayuntamiento para el caso de Quintana Roo.

Si la acción por omisión legislativa procede, todos los Estados determinan un plazo de uno o dos períodos de sesiones del Congreso para que dicte la ley, en Tlaxcala se concede un período de tres meses para la expedición de la norma en caso de incumplimiento los omisos serán sujetos de responsabilidad.

No se cuenta con una resolución dictada en un procedimiento seguido a los legisladores por incumplimiento de la resolución dictada en la acción por omisión.

De los Estados analizados los que cuentan con una Ley Reglamentaria o Ley de Control Constitucional son Chiapas, Tlaxcala y Quintana Roo. Veracruz no tiene lo que se traduce una omisión legislativa, ya que se contempla en la Constitución Local, pero no existe la Ley Reglamentaria que estipule el procedimiento afectando con esto el debido cumplimiento de la Constitución.

EL Congreso de la Unión a la fecha ha incurrido en omisiones legislativas absolutas tal es el caso de la reformas constitucionales de junio de 2011, donde se ordeno la expedición de la Ley Reglamentaria del artículo 33 Constitucional o la Ley sobre asilo Reglamentaria del artículo 11 Constitucional, o en las reformas de octubre de 2012 donde se ordeno la expedición de la Ley Reglamentaria del artículo 29 Constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, esto por mencionar algunas omisiones legislativas.

Es importante destacar otra trascendental omisión respecto a la Ley Reglamentaria del artículo 103 y 107 constitucionales que en las reformas constitucionales del 6 de junio de 2011, se dio un término de 120 días posteriores a la publicación de las misma al Congreso de la Unión para que emitieras la nueva Ley de Amparo, y han transcurrido aproximadamente un año y medio y no se ha dado cumplimiento, por lo que esto es un claro ejemplo de omisión legislativa.

Por lo anterior es viable se incluya en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como un medio de control constitucional a la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, con el objeto de garantizar que el Poder Legislativo cumpla con el

deber constitucional de expedir las leyes reglamentarias o decretos en tiempo y no se vulneren los derechos de los gobernados por la falta de expedición de la norma. Tampoco existe una ley que sancione a los legisladores cuando estos no cumplan con el deber de legislar, pero esto será tema de un estudio diverso.

CONCLUSIONES

1. La omisión legislativa se traduce en la inactividad del legislador en el desarrollo de sus funciones impuestas Constitucionalmente de expedir las leyes secundarias o reglamentarias.
2. De conformidad con el Principio de Supremacía Constitucional, la Constitución es Ley Suprema del país, por lo que todas las autoridades deben adecuar sus actos a lo prescrito por ella, de no ser así vulneran el texto constitucional, por lo que todo Estado Constitucional debe contar con medios de control para la defensa de su Constitución.
- 3.- El Poder legislativo tiene la función de la creación de las leyes y cuando no lo hace incurre en una omisión legislativa que se convierte en inconstitucional cuando las normas son contrarias a la Ley Suprema y consecuentemente ineficaz.
4. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido dos tipos de omisión legislativa, las absolutas cuando hay ausencia total de las normas y las relativas cuando existe la norma pero es deficiente.
5. En México se han implementado medios de control constitucional tales como el Juicio de Amparo, las controversias Constitucionales y la Acción de Inconstitucionalidad pero, por las características de las normas, no son medios idóneos para resolver sobre las omisiones absolutas.
6. A nivel Federal la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los procedimientos relativos a la Acción de inconstitucionalidad resuelve sobre las acciones de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, no así las omisiones absolutas, no siendo este medio de control el idóneo para ello, ya que la acción de inconstitucionalidad requiere de una norma vigente que vulnere la Constitución y en el caso de la omisión legislativa no existe la norma por que el legislativo ha sido omiso en expedirla.
7. En países como Brasil y Portugal, la acción por omisión legislativa se establece para casos concretos, cuando existe ausencia de medidas legislativas, no normas, que bloquean la Constitución, el objeto es precisamente la defensa de ésta pero para que se efectivice la

norma constitucional, las resoluciones solo se limitan a dar conocimiento al órgano legislativo y surten efectos entre las partes, por lo que se considera que no son modelos a seguir en México.

8. - Los Congresos Estatales en la actualidad han implementado en sus constituciones la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa avanzando en este rubro en comparación con el sistema de control federal que no cuenta con este mecanismo de defensa.

9.- En el ámbito nacional los Estados han incluido en sus Constituciones locales, a la acción por omisión legislativa como un mecanismo de defensa constitucional autónomo que regula la inactividad legislativa.

10. Los Estados han modificado el sistema judicial para que conozca y resuelva sobre la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal Constitucional o las Salas, o inclusive ambos según el caso concreto.

11. Veracruz fue pionero en la implementación de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, sin embargo no cuenta con la Ley Reglamentaria para su aplicación lo que se traduce en una omisión legislativa.

12. Los Entes legitimados para interponer la acción por omisión legislativa en México son los Gobernadores de los Estados, Los Ayuntamientos, los Municipios o al menos las 2/3 partes de sus integrantes, inclusive un porcentaje de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

13. El objeto de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en los Estados que la han implementado es la no expedición o ausencia de Leyes reglamentarias o decretos, que se ordena en los preceptos constitucionales.

14. El efecto de las resoluciones dictadas en la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa es la creación y expedición de la ley o decreto en el plazo concedido para ello, plazo que pueden ser de tres meses, uno o dos períodos de sesiones ordinarias, de acuerdo

al Estado que la regula, además el caso de Tlaxcala de no cumplir con la resolución los legisladores serán sujetos de responsabilidad.

15. El Congreso de la Unión con las diversas reformas constitucionales incurre actualmente en omisiones legislativas, tal es el caso de las reformas del 6 de junio de 2011, relativas a la expedición de la nueva Ley de Amparo, donde se concedió un término de 120 días para su expedición transcurriendo en exceso el término, sin que lo hubiere hecho, hasta últimos días que ha sido discutida y aprobada en lo general, pero no publicada.

16. Por no existir en la Constitución Federal un medio de control que revise la inactividad legislativa es necesaria su implementación para el mejoramiento del sistema de justicia constitucional y así dar eficacia y validez jurídica a los preceptos constitucionales que de ella emanen.

17.- Es necesaria la modificación al artículo 105 constitucional a efecto de que se adicione la fracción III relativa a la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, así como la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

BIBLIOGRAFÍA.

AGUIAR DE LUQUE, Luis, “*El Tribunal Constitucional y la Función Legislativa: El Control del Procedimiento Legislativo y de la Inconstitucionalidad por Omisión*”, España, Revista de Derecho Político, 1987.

BAÉZ SILVA, Carlos, *La omisión legislativa y su Inconstitucionalidad en México*, p. 8. www.juridicas.unam.mx.

BAZAN Víctor, *Inconstitucionalidad por Omisión: la experiencia brasileña y un ejemplo a tener en cuenta por el derecho argentino*”, Argentina: entre abogados, año IV. Numero 8, enero-abril de 1996.

BIDART CAMPOS, Germán J., *la Justicia Constitucional y La Inconstitucionalidad por Omisión*, México: Anuario Jurídico No. VI, 1979.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *EL Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa. México. 1985.

CARBONELL, Miguel, (compilador) “*En Busca de las normas ausentes, Ensayo Sobre la Inconstitucionalidad Por Omisión*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2003.

CASTRO PATIÑO, Iván, *Definición y Elementos de la Inconstitucionalidad por Omisión*. <http://www.revistajuridicaonlain.com/index>.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, *la Inconstitucionalidad por Omisión, Teoría General del Derecho Comparado, el caso Español*, Madrid, Civitas, 1998.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco, *El control de la Constitucionalidad de las Omisiones Legislativas. Algunas cuestiones Dogmaticas*, Estudios Constitucionales, Año 7, N° 2, 2009.

GARCÍA BECERRA, José Antonio. *Los Medios de Control Constitucional en México*. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro>.

LEÓN HERNÁNDEZ, David Gustavo, *Acción de Inconstitucionalidad*, Editorial Ángel, México 2006.

MARTINEZ SANCHEZ, León Javier, *La Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa*, Porrúa, México 2007.

RANGEL HERNANDEZ, Laura, *La Acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en la Constitución mexicana. Un avance en el acceso a la justicia constitucional. Cuestiones Constitucionales*, Núm. 18, enero-junio 2008, www.juridicas.unam.mx.

REQUEJO PAGES, Juan Luis, *Los Problemas de la Omisión Legislativa en la Jurisprudencia Constitucional*, Ponencia del Tribunal Constitucional de España, Vilna- de mayo de 2008.

SALVADOR ANG, Osbaldo, *Chihuahua y la Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa*. [www/juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).

SANCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México 2003.

SANTOS FLORES, Israel, *La Omisión Legislativa en Materia Tributaria. El Caso de México*. <http://www.juridicas.unam.mx>.

SAMANIEGO SANTAMARÍA, Luis Gerardo, *La Acción Por Omisión Legislativa como Medio de Control Constitucional*, <http://www.juridicas.unam.mx>.

SILVELA, Luis, *El derecho Penal Estudiado en Principios y en las Legislaciones vigentes en España*, Madrid, vol. 1, 1903.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?*, Quinta Edición.

V. CASTRO, Juventino, *El Artículo 105 Constitucional*, Editorial Porrúa, México 2001.

VÁLERO FLORES Carlos Norberto, *El Control de la Constitucionalidad por el Poder Legislativo*, Quórum Legislativo 101, H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Abril- Junio de 2010

ZAGREBELSKY, Gustavo, *la Constitución y sus Normas*, en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos Escogidos*, 2º.ed. México, Porrúa, 2002.

DICCIONARIOS.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional, Diccionario Jurídico Temático*, Volumen 2. Editorial Harla, México 1997.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario Jurídico*, Editorial Heliasta.

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio, *Diccionario de Derecho Procesal Penal*, México, Porrúa, 1986.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.

CONSTITUCIONES.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, Año 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. www.juridicas.unam.mx.

Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988.

Constitución Política del Estado de Tlaxcala.

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la llave.

Constitución Política del Estado de Tlaxcala.

Constitución Política del Estado de Chiapas.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

LEYES.

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de Quintana Roo.

Ley de Control Constitucional de Chiapas.

Ley de Control Constitucional de Tlaxcala.

HEMEROGRAFÍA.

Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, 20 de enero de 2009.

IUS. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Enero de 2013.

PÁGINAS DE INTERNET.

[http://www.revistajuridicaonlain.com/index.](http://www.revistajuridicaonlain.com/index)

[http://www. Jurídicas.unam.mx.](http://www.Juridicas.unam.mx)

[http://ius.scjn.gob.mx/.](http://ius.scjn.gob.mx/)

[http://www.scjn.gob.mx/.](http://www.scjn.gob.mx/)

[http://www.constitution.org/cons/brazil.htm.](http://www.constitution.org/cons/brazil.htm)