



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

TESIS:

“LA PROCEDENCIA DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO”

QUE PARA OBTENCIÓN DEL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO CON OPCIÓN EN DERECHO PROCESAL
CONSTITUCIONAL

PRESENTA:

LIC. PEDRO ALBERTO FRAGA AGUIRRE

DIRECTOR: DR. FRANCISCO RAMOS QUIROZ

CODIRECTOR: DR. JORGE ÁLVAREZ BANDERAS

Morelia Michoacán, Octubre de 2025

Agradecimientos

A mis padres, Francisco Fraga y Patricia Aguirre, gracias por ser esos pilares fundamentales, por creer en mi cuando incluso yo mismo tengo dudas, ello solo es muestra del gran trabajo que han hecho como padres. Este logro es de ustedes. Infinitas gracias.

A mis hermanos Francisco y Esmeralda, a mis sobrinos y a toda mi familia, gracias por siempre estar ahí, por apoyarme en todo momento, por aguantarme mis malos ratos.

A mi querida Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y su División de Estudios de Posgrado, gracias por ser mi alma mater, por recibirme en sus aulas como alumno en dos ocasiones, por ser ese templo del conocimiento que ayuda a forjar grandes juristas.

Al Dr. Francisco Ramos Quiroz, por ser mi maestro de inicio a fin y director de tesis al final de este trayecto, por formar parte esencial de mi formación en el rubro metodológico, por motivarme y brindarme siempre su apoyo, toda mi admiración, simplemente gracias.

Al Dr. Jorge Álvarez Banderas, por ser mi guía en un inicio como director de tesis y ahora como codirector, por compartir sus conocimientos y siempre mostrar ese compromiso.

A la Dra. Susana Madrigal Guerrero, gracias por ser ese apoyo de inicio a fin, por siempre mostrar ese compromiso y disponibilidad con un servidor, por guiarme en este proceso profesional.

A mis maestros por contribuir con sus bastos conocimientos a mi desarrollo profesional.

A mis amigos, que me han acompañado en este proceso de formación profesional, por ser ese apoyo extra, y sobre todo, gracias por soportarme en todo momento, ustedes forman parte de la familia que se elige.

A mi María Bonita...

Este Logro es igual de todos ustedes...

Índice

Resumen.....	6
Abstract.....	6
Introducción.	8

Capítulo I

Consideraciones previas sobre la inconstitucionalidad de la omisión legislativa

1.1 Principio de la supremacía constitucional en torno a las omisiones legislativas.....	12
1.2 El principio de división de poderes frente a las omisiones.	21
1.3 Tipos de funciones públicas; Ejecutivo, Legislativo y Judicial.	27
1.4 Diferencia entre lagunas y omisiones legislativas.	30
1.5 Eficacia de las normas constitucionales.....	34
1.5.1 De eficacia plena.	37
1.5.2 De eficacia contenida.....	39
1.5.3 De eficacia limitada.....	41
1.6 Conclusión capitular.....	43

Capítulo II

La omisión legislativa en el sistema jurídico mexicano

2.1 Concepción y tipos de omisiones legislativas.	47
2.2 Sistema competencial de las omisiones legislativas.	50
2.3 Plazo razonable para la configuración de la omisión legislativa.....	52
2.4 Sujetos legitimados para promover la omisión legislativa.	57
2.5 Los derechos fundamentales y su violación ante las omisiones legislativas.	61
2.6 Conclusión capitular.....	66

Capítulo III

Procedencia de las omisiones legislativas en las entidades federativas del Estado mexicano.....

70

3.1 La procedencia de la omisión en la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	71
3.2 La procedencia de la omisión en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.	78

3.3 La procedencia de la omisión en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.	83
3.4 La procedencia de la omisión en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.....	88
3.5 La procedencia de la omisión en la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.	94
3.6 La procedencia de la omisión en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro.	98
3.7 La procedencia de la omisión en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.....	104
3.8 La procedencia de la omisión en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.	107
3.9 La procedencia de la omisión en la Constitución Política del Estado de Yucatán.....	111
3.10 Procedencia de la omisión legislativa en la Constitución Política de la Ciudad de México.	116
3.11 Conclusión capitular.....	121

Capítulo IV

Efectos de la omisión legislativa en la praxis Constitucional.....	129
4.1 La Procedencia en general en la acción de inconstitucionalidad.	130
4.2 La omisión legislativa y su procedencia en la acción de inconstitucionalidad	133
4.3 La procedencia de la controversia constitucional.....	141
4.4 La controversia constitucional y su procedencia en la omisión legislativa	143
4.4.1 La omisión legislativa y su cambio de criterio en la controversia constitucional.....	151
4.5 Procedencia del Juicio de Amparo.....	158
4.6 El juicio de amparo y su procedencia en la omisión legislativa.	162
4.7 Efectos de la sentencia en las omisiones legislativas.	182
4.8 Conclusión Capitular.	191
4.9 Propuesta entorno al control de la omisión legislativa dentro del sistema jurídico mexicano.	199
Fuentes de Información.....	206
Anexos	214

Resumen

El presente trabajo de investigación, se realizó un análisis crítico sobre la procedencia de la omisión legislativa en México, en la cual se aportan diversos argumentos tanto a favor como en contra, dividiéndolo en cuatro capítulos, donde desde un inicio se abordan dos principios fundamentales; la supremacía constitucional y la división de poderes, como base y fundamento de nuestro ordenamiento, no sin dejar de lado la importancia del respeto y garantía de los derechos humanos.

De igual forma, dicha investigación aborda la conceptualización de la omisión legislativa y los tipos de omisiones, para posterior realizar un estudio comparado en los diversos estados en donde se tiene regulada su tramitación, estudiando a conciencia los diversos criterios jurisdiccionales emitidos por la Suprema Corte, para posterior poder analizar la viabilidad de la propuesta que se considera recomendable para el tratamiento de las omisiones legislativas, salvaguardando los principios fundamentales antes citados.

Palabras Clave

Supremacía constitucional, división de poderes, omisión legislativa, respeto y garantía de los derechos humanos.

Abstract

This research paper critically analyzes the origins of legislative omission in Mexico. It offers various arguments both for and against. It is divided into four chapters. From the outset, two fundamental principles are addressed: constitutional supremacy and the separation of powers, as the basis and foundation of our legal system, while also considering the importance of respect for and guarantee of human rights.

Likewise, this research addresses the conceptualization of legislative omissions and the types of omissions, in order to subsequently conduct a comparative study in the various states where their processing is regulated, thoroughly studying the various jurisdictional criteria issued by the Supreme Court, in order to subsequently be able to analyze the viability of the proposal that is

considered advisable for the treatment of legislative omissions, safeguarding the fundamental principles cited above.

Keywords

Constitutional supremacy, separation of powers, legislative omission, respect and guarantee of human rights.

Introducción

Es bien sabido por la sociedad qué una de las finalidades propias del legislador local o federal, ya sea el caso, es tomar en cuenta todas y cada una de las preocupaciones, dudas o aspiraciones futuras con el único fin de obtener una sociedad más justa y ordenada, donde principalmente se ven reflejadas en las leyes ordinarias o secundarias, o bien desarrolladas en determinados preceptos constitucionales, este último con la finalidad de consumir una mayor eficacia y eficiencia de la norma constitucional. Dichas normas requieren conectarse unas con otras para una plena efectividad de las mismas.

La existencia de estas normas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo sucesivo Constitución, se traduce en una serie de derechos y obligaciones hacia el legislador mismo o el órgano facultado para darle plena vigencia a los derechos y las obligaciones; así, la Constitución tiene como uno de los aspectos fundamentales dirigir y limitar los poderes en ella constituidos y, en específico, el del Poder Legislativo frente a las posibles violaciones a los derechos humanos en ella reconocidos.

En ese orden de ideas, uno de los principios fundamentales que guarda amplia relación con el derecho procesal constitucional resulta ser el de la supremacía constitucional; fungiendo la Constitución como la norma suprema y de la cual todos y cada uno de los ordenamientos que de ella emanen deben ser acordes a esta, de tal modo que la Constitución debe regular las actuaciones del poder público y los gobernados, ello a través de los diversos medios de control constitucional. En este contexto, se puede establecer una amplia relación entre el principio antes descrito y el tema central de la presente investigación, las omisiones legislativas como inconstitucionalidad, en virtud de regular la procedencia de la omisión legislativa y de esa forma salvaguardar la Constitución en cuanto norma suprema.

Si bien, nuestra Constitución admite el juicio de amparo en sus artículos 103 fracción I y 107 fracción IV, en torno a las omisiones de cualquier autoridad que viole

los derechos humanos, en ese sentido, se puede decir qué se admiten de forma general cualquier tipo de omisión hecha por alguna autoridad que viole y/o vulnere los derechos humanos; por tal razón, se puede decir qué quedan legitimados para promover dicho medio de control en términos del artículo 6 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo sucesivo Ley de Amparo, únicamente: la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I del artículo 5 de la Ley de Amparo; más no así, a cualquier otro sujeto, o autoridad, como más adelante en el apartado correspondiente se advertirá la diversidad de procedencia de las omisiones legislativas a través de los medios de control constitucional.

En ese sentido, se puede entender como omisión legislativa aquello a lo que constitucionalmente se encuentra obligado el legislador, en donde su actuar no solo se limita a la simple acción de legislar, sino aquella acción en donde el propio legislador omite realizar lo que constitucionalmente se encuentra obligado, o bien lo realiza de forma deficiente o incompleta desde el punto de vista constitucional.

En la actualidad, en la legislación mexicana, propiamente en la Constitución federal, no existen cauces legales que coaccionen al legislador a completar y/o subsanar esas omisiones en los diversos ordenamientos jurídicos, los mismos que sirven de base para organizar el poder público, los límites al poder, los derechos humanos y fundamentales, los cuales emanan del pueblo, pues en este reside la propia soberanía. Así, la omisión legislativa debe ser tomada en cuenta dentro del derecho procesal constitucional como una institución propia para regular los actos negativos del poder legislativo y, por tanto, nos debe preocupar su regulación como estudiosos del derecho.

De igual forma, nos podremos percatar de la importancia que han tenido algunos de los medios de control constitucional para poder resolver las omisiones legislativas, como el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad; medios de control que le han otorgado, como ya

se ha referido, características propias y distintivas para su procedencia, en gran parte a través de las resoluciones emitidas por la Suprema Corte.

Por ello, el presente trabajo de investigación se centrará en identificar la diversidad de criterios existentes en torno a la procedencia de la omisión legislativa, mostrando las conclusiones a las que se ha llegado y así poder establecer la viabilidad de una teoría única. Dicha figura, estando bajo la tutoría de los llamados tribunales constitucionales, coadyuvaría a eliminar la diversidad de criterios existentes tanto en legislaciones locales como en los propios criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte, en el entendido de que los vigentes no resultarían los más adecuados al regular los silencios del legislador.

Por tal motivo, la investigación que nos ocupa se ha dividido en 4 capítulos. El primero de ellos, enfocado en establecer la importancia del principio de supremacía constitucional, la división de poderes, las diversas funciones públicas, la diferencia entre una omisión legislativa y una laguna, sin dejar de lado la importancia de la eficacia de las normas constitucionales.

En el capítulo segundo, abordaremos la concepción y tipos de omisiones legislativas, su sistema competencial, el plazo en el que se configura una omisión legislativa, los sujetos legitimados para promoverla, así como los derechos fundamentales y su violación ante las omisiones legislativas.

En el siguiente capítulo, realizamos un estudio comparado sobre su procedencia en los diversos Estados en donde se tiene regulada su tramitación y en donde puede uno empezar a percatarse de esta diversidad de criterios existentes, pues cada estado le otorga características propias y distintivas, tanto en su procedencia, la legitimación de los sujetos que pueden promoverla, el plazo para su interposición y los efectos propios en la sentencia.

Por último, en el capítulo cuarto, de igual forma se realiza un estudio comparado sobre su procedencia por medio de los diversos medios de control constitucional, como la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad

y el juicio de amparo; evidenciando nuevamente la diversidad de criterios a qué nos hemos estado refiriendo en líneas qué anteceden y cómo en cada uno de los asuntos resueltos por la Suprema Corte le otorgan efectos diferentes a la sentencia.

Finalmente, en este último capítulo, se agrega un apartado sobre los efectos de la omisión legislativa en el sistema jurídico mexicano, en el cual abordamos aspectos propios a tomar en cuenta al momento en el qué se dicte la sentencia respectiva, al igual qué una comparación de los efectos dados en los Estados en donde se tiene regulada su procedencia con los otorgados por los diversos medios de control constitucional.

Por lo tanto, y como último punto abordamos la propuesta hecha por el suscrito en torno a la procedencia y los efectos qué se deberían de otorgar en la sentencia emitida por el máximo órgano constitucional; esforzándonos en lograr una mayor compatibilidad posible entre su contenido y lo ya existente, además se cree qué la propuesta otorgada por el suscrito serviría para eliminar la diversidad de criterios existentes principalmente, fomentaría el respeto al principio de supremacía constitucional, la garantía y respeto a los derechos humanos, otorgando una verdadera eficacia a las normas constitucionales, el fortalecimiento al Estado de derecho otorgando una verdadera seguridad jurídica constitucional.

Capítulo I

Consideraciones previas sobre la inconstitucionalidad de la omisión legislativa

1.1 Principio de la supremacía constitucional en torno a las omisiones legislativas

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo sucesivo Constitución, en su artículo 133 se localiza el principio de supremacía constitucional dentro del cual encontramos que las leyes federales, tratados internacionales celebrados con otros países, suscritos por el presidente de la república con aprobación del senado, constituyen lo que es la ley suprema del territorio mexicano.

Es importante mencionar que la Constitución en cuanto norma suprema, en los numerales 39, 40, 41, 133 y 136, nos refiere que la supremacía constitucional, y popular del Estado mexicano, así como su forma de gobierno y la inviolabilidad de la misma, salvaguardan su hegemonía en cuanto norma suprema.

Siendo así, la Constitución por definición podemos entenderla como, el conjunto de normas supremas que establece un sistema de normas. Entendida esta como, suprema, lo más alto, lo más valioso, y de la cual se debe desprender todo ordenamiento jurídico secundario u ordinario, normas que adquieren el carácter de normas supremas convirtiéndose la base de todo orden jurídico, dentro de un determinado territorio.

Un punto relevante es que la sola declaración al hablar de supremacía constitucional resulta, pues, insuficiente. Siendo así, que al referirnos como norma suprema a la Constitución debemos de incluir, necesariamente los siguientes puntos, la protección de las disposiciones escritas en la Constitución, como también, y especialmente, los valores fundamentales que están en su base, es decir, los que, por la vía de la decisión jurisdiccional, deben cobrar plena vigencia y coercibilidad (los llamados derechos fundamentales y los medios de control constitucional).

Para este punto, me gustaría traer a colación un fragmento de la obra el federalista, de Hamilton, Madison y Jay; desde el cual se defiende y define la defensa de la propia Constitución en cuanto norma suprema.

No es admisible suponer qué la Constitución haya podido tener la intención de facultar a los representantes del pueblo para sustituir su voluntad a la de sus electores. Es mucho más racional entender qué los tribunales han sido concebidos como un cuerpo intermedio entre el pueblo y la legislatura, con la finalidad, entre otras varias, de mantener a esta última dentro de los límites asignados a su autoridad. La interpretación de las leyes es propia y peculiarmente de la incumbencia de los tribunales, una Constitución es de hecho una ley fundamental y de manera personal pugno porqué así sea y deba de ser considerada por los jueces. A ellos pertenece, por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del cuerpo Legislativo. Y si ocurre que entre las dos hay una discrepancia; debe preferirse, como es natural, aquella que posee fuerza obligatoria y validez superiores, entre otras palabras, debe preferirse la Constitución a la ley ordinaria, la intención del pueblo a la intención de sus mandatarios.¹

Por lo tanto, no se puede hablar de una superioridad del Poder Judicial sobre el Legislativo; sino, la voluntad del pueblo es superior a ambos, encontrando la voluntad del Legislativo en los ordenamientos jurídicos secundarios, mientras que la voluntad del pueblo se encuentra declarada en la Constitución, los jueces deberán gobernarse por la última sobre las primeras. Deberán regular sus decisiones por las normas fundamentales antes por las que no lo son. Es decir, deberán preferir la Constitución en su aplicación en cuanto norma suprema sobre las leyes ordinarias.

La Constitución es entonces, el instrumento que, al consagrar los dos principios, mismos que ya se mencionaron anteriormente (la división de poderes y las garantías individuales), resultan ser el fundamento del resto de las normas jurídicas, confiriéndole una superioridad tanto formal como material, la cual se

¹ Hamilton Alexander, Madison James. et al, “El federalista ensayo”, Librodot, p. 256. <https://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>

refuerza por la imposibilidad de modificar la Constitución mediante los mismos mecanismos estipulados para cambiar las normas secundarias.²

En ese sentido, nuestra Constitución cumple una doble función, es decir, cumple la de regular las actuaciones del Estado en sus relaciones con los individuos, limitando la acción de este para salvaguardar algunos de los derechos fundamentales como lo son: la vida, la libertad, la seguridad de los individuos, la educación, entre otros; llegándose a convertir estos derechos humanos, actualmente como una de las bases sobre la cual descansa la norma suprema. Por otra parte, el poder público al constituirse lo dotan y organizan de una serie de funciones propias y lo cual se constituye a su vez en diversos poderes que realicen funciones diferentes (división de poderes); funciones establecidas en las normas jurídicas secundarias que emanan y encuentran su punto de validez en la propia Constitución.

En el mismo orden de ideas, autores como Marcos del Rosario Rodríguez en su obra; la acción abstracta de la inconstitucionalidad y la supremacía constitucional, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo sucesivo Suprema Corte, en la tesis 73/2000; refieren que la Constitución se divide en dos partes; la dogmática, en cuanto esta se refiere a los derechos fundamentales del hombre; mientras que la orgánica, su finalidad propia es la de organizar el poder público. Así, los llamados derechos humanos y/o derechos fundamentales los encontramos en el capítulo I del título primero de la propia Constitución, en la cual se ubican la mayoría de los derechos humanos, mismos que otorga la Constitución en cuanto norma suprema a los individuos, donde el estado encuentra la obligación de reconocer y respetar; sin embargo, ello no quiere decir que no encontremos dispersos en otras normas jurídicas constitucionales derechos como la seguridad social y el derecho al trabajo en su numeral 123, así como el de legalidad y equidad tributaria en el 31 constitucional.

² Mac-Gregor, Eduardo Ferrer (cord.), *"Derecho Procesal constitucional"*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, t.I, p.870.

Ahora bien, el Estado no puede ejercer un poder sin límites sobre los ciudadanos, por ello es importante qué se encuentre limitado por el llamado sistema competencial, a fin de poder evitar el abuso de poder, siendo de vital importancia qué el propio Estado cuente con una división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); aquí es donde encontramos la parte que organiza al Estado.

Además, en su numeral 135 de la constitución federal, refiere cómo y por quién puede ser reformada o bien adicionada la Constitución; de acuerdo a lo anterior, dicha facultad podemos decir que le corresponde al congreso de la unión, lo cual lo realiza a través del voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes en sesión, mediante la aprobación por mayoría de las legislaturas de los Estados.

Así, todo Estado crea y utiliza un derecho, y todo Estado funciona en base a un ordenamiento jurídico; resulta entonces difícil concebir en dicho Estado de derecho sin este último, pero para qué dicho Estado crea y aplique el derecho, es preciso también que este obedezca a ese derecho, es decir, reconozca la obligatoriedad del orden jurídico.

“Para que la expresión Estado de derecho sea correctamente aplicada debe tratarse de una organización política, con las características jurídicas de, crear, garantizar y al mismo tiempo sea fiel observante de ese ordenamiento jurídico.”³

Es así, en todo Estado de derecho se debe de aplicar correctamente la organización política, acompañado de las características jurídicas y las cuales al mismo tiempo sirvan de fiel observante, creyendo y garantizando la aplicación de la llamada Constitución en cuanto norma suprema.

Hoy en día, es necesario entender que no todo Estado, es hoy un Estado de derecho, ya que tal concepción no podemos aplicarla de manera simple a cualquier organización política que se constituya en un determinado territorio, en cuanto creadora y guardiana de un ordenamiento jurídico que le otorgue una facultad

³ Mac-Gregor, Eduardo Ferrer, *op. cit.*, p. 871-872.

suprema sobre los demás ordenamientos. Para qué tome sentido dicha expresión, Estado de derecho, adquiera relevancia y sea correctamente aplicada, toda sociedad organizada en un Estado, debe de creer, garantizar y al mismo tiempo sea fiel observante de ese ordenamiento jurídico qué lo dotan de superioridad. Es así que, podemos decir qué un Estado de derecho, es necesario referirse al Estado limitado en su poder por el derecho positivo vigente. Sólo cuando el poder del Estado se limita por el derecho positivo, podemos concluir qué se está ante la presencia del Estado de derecho.

De tal forma, qué en el Estado de derecho se establecen límites al poder, pero también se crean controles qué evitan qué tales límites sean violados, y en algunos casos reparan las infracciones cometidas. El sistema constitucional qué nos ocupa, no está exento de disfunciones o vicios, sino para tal situación es indispensable qué la propia Constitución prevea mecanismos de control como los antes mencionados para qué dicha alteración a la carta magna sea reparada.

En razón a lo anterior, la Constitución crea al Poder Judicial de la federación confiriendo el poder y facultad de principal garante del orden constitucional, para lo cual se ayuda de los medios de control constitucional como el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, medios qué han servido para qué el Poder Judicial se eleve y reconozca como un principal factor de equilibrio entre los poderes del Estado mexicano. Aquí, la Suprema Corte juega un papel importante al salvaguardar en todo momento el respeto a la Constitución por parte de los diversos poderes, así como vigilar qué las normas de carácter general, tratados internacionales y por supuesto, los actos de autoridad se ajusten en todo momento a la Constitución, aunado a la interpretación qué se haga de la misma.

Medios de control, que, por tanto, integran lo qué se ha llamado "defensa de la Constitución" o "garantías constitucionales" son instrumentos de naturaleza eminentemente procesal o procedimental qué tiene como objetivo reparar y, en su caso, castigar, el trastorno de la normalidad constitucional. Estos instrumentos deben estar previstos en el mismo ordenamiento constitucional, de tal forma qué

integran la Constitución, inclusive le dan identidad también, pero no operan corrientemente, sino que sólo se utilizan de manera esporádica.⁴

La Constitución, como norma fundamental y base del orden jurídico que rige un Estado, no debe ser estática, sino que, como cualquier otra disposición de observancia general, requiere adecuarse a la realidad histórica social, por lo cual se debe exigir la implementación de un sistema que permita su modificación o alteración, la cual requiere de un procedimiento agravado o con mayores requisitos de los que se exijan para los cambios normativos del resto de los ordenamientos jurídicos secundarios.

Es así, que este último párrafo cobra relevancia dentro del tema en cuestión, en virtud de que no se debe de entender una superioridad del Poder Judicial en cuanto principal garante y defensor de la Constitución sobre el Poder Legislativo, ni una superioridad del Legislativo al Judicial, el Judicial como principal creador de normas jurídicas; sino que por el propio poder que reside en el pueblo en razón a la soberanía misma, es que este le otorga dichas facultades al primero de los poderes en mención, pues como ya se ha evidenciado en líneas precedentes la fuerza de cada uno de los tres poderes debe ser contenida y dicha contención se realiza primeramente por los diversos medios de control constitucional existentes, de los cuales el Poder Judicial es el encargado de realizar dicho control y protección constitucional con la finalidad de poder respetar y contar con un verdadero Estado de derecho.

En otro orden de ideas, y como lo he mencionado de manera muy somera en líneas precedentes, a lo largo de la historia constitucional en México, nuestro sistema de control jurisdiccional ha adquirido a lo largo de los años un control constitucional difuso que converge al mismo tiempo con el perfil concentrado realizado por el Poder Judicial de la federación a través de los medios de control como el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de

⁴ Báez Silva, Carlos, *“La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México”*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, año XXXV, num.105, septiembre-diciembre de 2002, pp.741-796.

inconstitucionalidad a raíz del expediente sumamente conocido, varios 912/2010, lo cual trajo consigo un sin número de modificaciones en nuestro sistema de justicia constitucional, en el cual se le reconoce dicha facultad de control a los jueces locales.

Anteriormente, antes de qué esta resolución impactara en nuestro sistema de justicia constitucional, dicho control se encontraba vetado o restringido para los jueces locales donde incluso la propia jurisprudencia de la Suprema Corte lo consideraba de esa forma.

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTICULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.⁵

Pues si bien era cierto, qué los tres poderes deben observar la propia Constitución en cuanto ley suprema, no por ello dichas autoridades podían por si mismas examinar la constitucionalidad de sus actos o lo ajenos, ya qué la propia constitución establece un medio de defensa como el juicio de amparo para su estudio y el cual era de forma exclusiva para el Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.

Así como la tesis 73/99, misma qué al rubro dice:

“CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.”⁶

Con las tesis antes referidas, los argumentos sobre la improcedencia del control difuso han sido varios argumentos, pero al mismo tiempo considero qué ninguno fue lo suficientemente convincente; para lo cual me permitiré identificar algunos de los argumentos vertidos en las resoluciones mencionadas con anterioridad y qué sostuvieron la prohibición del control difuso: 1. Cobra relevancia el artículo 133 de la Constitución, el cual nos parece qué refiere primeramente al

⁵ Tesis: P./J. 74/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, agosto de 1999, p. 5.

⁶ Tesis: P./J. 73/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, agosto de 1999, p. 18.

permitir el control constitucional a los jueces ordinarios; 2. En razón a una de las tesis planteadas anteriormente, el control de jurisdicción constitucional es depositado al Poder Judicial de la federación a través del juicio de amparo; 3. En base a los artículos 103 y 107 constitucionales, responden a un medio de defensa ex profeso por vía de acción como es el juicio de amparo, el 133 de la Constitución debe de ser interpretado de la misma forma al no permitir el control constitucional a los jueces ordinarios; 4 El Poder Judicial está impedido de intervenir en la revisión constitucional de los actos de los otros poderes, a menos qué exista disposición expresa en la Constitución, de acuerdo a la división de poderes.

Si bien lo expuesto hasta este punto, referente al control concentrado, podemos definirla como historia, pues incluso por medio de la tesis P. I/2011 (10a.) estos criterios han quedado sin efectos, pero qué nos será de gran interés por el tema qué nos encontramos desarrollando.

Esta idea ha cambiado, a partir de qué se generó por parte del Poder Judicial la resolución del expediente apuntado anteriormente, generándose la siguiente tesis:

SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, qué son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los qué son competentes. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere qué todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Finalmente, debe señalarse qué todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más

favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.⁷

Es así, que, a partir de esta última tesis emitida por el Poder Judicial, el criterio de control jurisdiccional constitucional ha cambiado, pues primeramente nos habla sobre qué este control es únicamente concentrado y ejercido por el Poder Judicial de la federación previo mandamiento propio en la Constitución; sin embargo, dicho criterio ha sido modificado al admitir un control difuso realizado por los jueces ordinarios. En ese sentido, dichos criterios resultan relevantes para el tema desarrollado en cuestión, en el sentido de qué al momento de la creación de un medio de control qué admita las omisiones legislativas, este se realizaría mediante un control concentrado en donde sea ejercido por nuestro máximo órgano protector de la Constitución, es decir la Suprema Corte, y sobreponiendo el principio de supremacía constitucional a cualquier otro poder u ordenamiento, a fin de poder salvaguardar y tenga plena eficacia la norma constitucional y no quede como letra muerta; pues al realizarse a través de un control concentrado se estudia no solo la constitucionalidad del acto Legislativo, sino, se estudia por medio de la interpretación constitucional qué realicen los jueces de la norma constitucional y de los demás ordenamientos ordinarios relacionados con la omisión qué se trate o denuncie en su caso. Sin qué ello admita una posible violación al principio de división de poderes, en razón a los argumentos qué más adelante se verterán al respecto.

Por lo tanto, podemos decir qué la supremacía constitucional es un presupuesto de regularidad constitucional, siendo este pieza clave en la llamada jerarquía normativa en nuestro ordenamiento jurídico; al hablar de una Constitución se puede hablar y como ya lo hemos referido anteriormente de un conjunto de normas consideradas fundamentales ya sea en sentido material y formal, siendo este principio la base fundamental del derecho constitucional y de la teoría de control jurisdiccional, garantizando qué los tratados internacionales, la leyes federales y la propia Constitución tengan primicia sobre el resto de los

⁷ Tesis: P. LXX/2011 (9ª.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, t. I, diciembre de 2011, p 557.

ordenamientos, obligando a las autoridades, legisladores y jueces a observar y ser partícipes de este principio.

La importancia de este principio, en los ordenamientos y vida jurídica de un país, puede ser explicada en razón por los mandatos que implica, sino además por su origen formal expresado en la propia Constitución. Pues como hemos visto, en México dicho carácter supremo se encuentra primordialmente en el 133 de la Constitución mexicana, cuya interpretación literal deja ver que la Constitución es superior a todas las demás leyes que conforman el ordenamiento jurídico nacional.

Si bien, podemos observar que el artículo 133 cumple una tarea, primeramente, sienta las bases de la supremacía constitucional y establece una jerarquía de normas. En relación a este principio, la Suprema Corte ha referido que este resulta eficaz a través del llamado principio de interpretación conforme, en el cual le exige al órgano jurisdiccional por optar por aquella que derive de un resultado que vaya acorde a la Constitución, en el entendido de que dicha norma sea oscura y admita dos o más interpretaciones; en el entendido que el juez constitucional debe elegir aquella interpretación mediante la cual sea más factible ponderar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar el principio de supremacía constitucional.

1.2 El principio de división de poderes frente a las omisiones

Desde la Constitución de 1824 se estableció la base principal en la cual descansa la organización política y gubernamental, es decir, la división de poderes, sufriendo esta división en el ejercicio de las actividades que le corresponden al Estado y en esta división tripartita de Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada uno con su ámbito de acción y su propia estructura, con funciones y responsabilidades específicas; aunado a la prohibición de reunir dos o más poderes en una sola persona.

Así, en nuestra Constitución, podemos localizar que se establecen dos órdenes subordinadas a ella; la federación y los Estados, entre estas dos entidades no existe subordinación, pues cada uno de estos funciona como una instancia decisoria y suprema dentro de su competencia, los Estados crean libremente su propia Constitución y demás ordenamientos jurídicos locales, en la que establecen

su estructura de gobierno, ello sin contravenir el llamado pacto federal inscrito en la Constitución.

Es así, en nuestro sistema jurídico existen leyes federales, leyes locales y ordenamientos municipales. Los primeros son expedidos por el congreso de la unión, los segundos por las legislaturas de los Estados, y los terceros por el ayuntamiento de cada municipio, en tal virtud, es qué podemos decir qué las leyes federales son válidas en todo el país, las locales únicamente son válidas en las entidades federativas y los ordenamientos en los ayuntamientos; donde todos y cada uno de los ordenamientos expedidos por los diversos órganos de gobierno deben estar acordes a la Constitución federal.

La división de poderes, así como la independencia que existe entre estos, constituye la base de un Estado democrático. Nuestra Constitución en sus artículos 49 y 116 establece que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que, por regla general no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación.

Lo anterior, no significa que los poderes señalados tengan que actuar siempre y necesariamente de manera independiente o separada, pues si bien cada uno tiene indicadas sus atribuciones en la propia Constitución y demás normas aplicables, en diversos casos, se presenta una concurrencia y/o asistencia entre poderes, como en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual intervine la cámara de senadores y el titular del Ejecutivo.

En este sentido es que nace la llamada “teoría de pesos y contrapesos o de equilibrios por virtud de la cual los quehaceres del Estado debían de repartirse de forma equitativa en tres órganos de gobierno con funciones exclusivas, guardando cierta intervención de un poder en las facultades de otro, con la finalidad de poder controlar a los otros poderes y de esa forma poder buscar un equilibrio.”⁸

⁸ Castillo González, Leonel, “*Derecho Procesal Constitucional Mexicano*”, México, palacio del derecho, 2011, p.11.

Como ya lo referí anteriormente, en nuestra Constitución se pueden observar los siguientes poderes:

- a) Poder Ejecutivo. Encargado de la aplicación de los recursos públicos para lograr el bien público temporal, promulgar y hacer cumplir las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y demás atribuciones conferidas por la propia Constitución.
- b) Poder Judicial. Encargado de resolver los casos concretos entre particulares y en ocasiones, entre órganos del Estado y particulares, dependiendo del sistema jurídico adoptado en cada Estado, así como del control de constitucionalidad.
- c) Poder Legislativo. Poder encargado de emitir la leyes, decretos o normas que regirán y formarán parte del sistema jurídico mexicano; dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, con la facultad de reformar con la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de adecuarla a la cambiante realidad social de nuestro país.

En este punto, me detendré a fin de poder realizar el siguiente cuestionamiento: ¿Es razonable y/o prudente que un poder ordene a otro el cumplimiento de una obligación constitucional?

Primeramente, podemos encontrar opiniones divididas entre juristas al contemplar la contraposición de dos principios fundamentales del Estado mexicano, la división de poderes y la supremacía constitucional, pues mientras algunos pugnarían por el primero de estos principios, otros defenderían la supremacía constitucional frente la división de poderes; en ese sentido, refiero que el principio de supremacía constitucional debe hasta cierto punto sobre ponerse a cualquier poder, pues implica la base sobre la cual debe de regirse el poder público y su actuación, de forma que se encuentran obligados a cumplir con lo expuesto por la Constitución en cuanto norma fundante y suprema del demás ordenamiento.

Como lo referido en líneas anteriores, se pueden localizar diversos enfoques, por un lado aquellos que cuestionan la legitimidad de los tribunales para crear,

modificar o suprimir el ordenamiento jurídico, pues señalan qué esto atenta contra el principio constitucional de división de poderes al estar ejerciendo facultades que le corresponden al legislador, ello aunado a que su poder no deviene de la voluntad de la ciudadanía, por lo que sus decisiones no pueden tener la potestad para poder decidir sobre el sentido de una norma como sí ocurre con el Poder Legislativo, quien tiene expresamente dicho poder.

En el sentido anterior, se localizó un enfoque diverso a la idea anterior; por su parte:

Escobar refuta dicho argumento a partir del origen de los tribunales constitucionales, señalando esencialmente que estos fueron creados por el poder constituyente, mismo que a su vez fue elegido por la mayoría de la población, por tanto, esos tribunales gozan de una legitimidad indirecta por parte de esa mayoría.

Aunado a lo anterior, el propio Escobar señala de manera puntual que, si bien la división de poderes conlleva una distribución de competencias, también constituye un sistema de pesos y contrapesos, así como de controles, lo cual refleja a través del veto presidencial, el juicio político, el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la aprobación del presupuesto de egresos, los medios de control constitucional, así como con la declaratoria general de constitucionalidad, por lo que ninguno de esos poderes tendrá un dominio absoluto.⁹

De tal forma, es que definiendo la tesis de que en las sentencias emitidas por el Poder Judicial no se constituiría una invasión en la esfera competencial del Poder Legislativo, pues esta sería el resultado de un sistema de controles que ejercen los poderes de la unión, es decir, como una especie de vigilancia respecto a los actos y omisiones que incurran los otros poderes, en específico, el Poder Judicial de la Federación, constataría los actos u omisiones en que pudieran incurrir el Poder

⁹ Escobar Fornos, Iván, *“Relaciones y tensiones de la justicia constitucional con los poderes del Estado: crisis permanente (democracia, gobernabilidad y el Tribunal Constitucional)”*, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, s.l.i, número 15, año 2011, pp. 67-120, <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/40602>

Legislativo y Ejecutivo, y estos sean acordes al texto constitucional, con ello poder salvaguardar el principio de supremacía constitucional.

Abona a lo expuesto el criterio Tesis P./J. 78/2009, sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

en el sentido que el principio de división de poderes no debe de entenderse de manera restrictiva, sino en un carácter flexible, en el que converge la colaboración, la coordinación y el control recíproco, con lo que se evita el abuso del poder, garantizando el Estado de derecho. Adicionalmente, ese Tribunal concuerda que el respeto de ese principio se da a partir del ejercicio de las facultades que expresamente se encomiendan en la Constitución General, lo cual va de la mano con el acato al principio de supremacía constitucional.¹⁰

En el mismo orden de ideas, y atendiendo al principio de supremacía constitucional países como España, Alemania, Argentina y Costa Rica; han privilegiado dicho principio a través de sus tribunales constitucionales mediante un control especial respecto a las omisiones de sus autoridades, entre ellas el Poder Legislativo, emitiendo fallos que van desde ordenar la creación de una norma en la cual se establezca un término para cumplimentarlo, hasta la sustitución del legislador para la creación de las leyes llenando vacíos legales, reemplazando o adhiriendo palabras al texto normativo en aras de armonizarlo con lo expuesto en la Constitución y con ello a su vez proteger los derechos humanos involucrados.

Me gustaría mencionar algunos de los pronunciamientos hechos por ministros de la Suprema Corte, entre los que han defendido la supremacía constitucional ante las omisiones legislativas, por su parte está el entonces ministro Aguirre Anguiano, quien citado por Rangel “rebatíó sobre la pasividad con la que la Suprema Corte estaba actuando ante la vulneración de la Constitución federal, en lugar de tomar una actitud activista en su interpretación”¹¹, en parecido sentido fue

¹⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 78/2009 número de registro 166964, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 1540.

¹¹ Rangel Hernández, Laura M., “*El control de las omisiones legislativas en México. Una invitación a la reflexión*”, en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, t. VIII: Procesos constitucionales orgánicos, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 646.

el señalamiento que realizó el “Ministro Góngora,²⁰⁷ en el que mostró su preocupación al argüir que el texto constitucional sería vigente en tanto las leyes así lo permiten, ello bajo la premisa que el legislador tuviera la aptitud de decidir no emitir las leyes para configurar los derechos fundamentales.”¹²

En razón a lo anterior, cobran sentido los pronunciamientos analizados con anterioridad si se considera que una norma inconstitucional sigue vigente a pesar de que exista de por medio la concesión del amparo en favor de una determinada persona, a quien le es inaplicable, sin embargo, en virtud del principio de relatividad, esa norma sigue vigente para el resto de la población que no la combatió o lo hizo, pero no obtuvo el mismo resultado. En ese mismo sentido, algunos juristas han propuesto que la Suprema Corte realice un activismo más agresivo en defensa de la propia Constitución al punto de declarar que una ley es inconstitucional obligando al congreso de la unión y a las legislaturas locales a abrogarla o bien modificarla.

En virtud a lo expuesto en el párrafo anterior, deviene lo expuesto en el artículo 107 fracción II de la Constitución federal al disponer que cuando se establezca jurisprudencia por reiteración determinando que una norma es inconstitucional, la Suprema Corte deberá dar aviso al emisor para que éste la subsane dentro del plazo de 90 días naturales siguientes la subsane y, de no ocurrir ello, ese tribunal emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad (deberá aprobarse por cuando menos ocho votos), fijándose alcances y condiciones.

En ese mismo sentido, la importancia del párrafo anterior, se puede advertir que el aviso a que hace referencia el artículo referido con anterioridad no emana de un activismo por parte de la Suprema Corte, sino, deviene de un procedimiento o que la misma Constitución dispone para hacerse vigente en cuanto norma suprema, así mismo, se desprende que ese aviso no implica en si una declaratoria de inconstitucionalidad erga omnes, simplemente constituye una oportunidad para que el legislador ejerza sus facultades legislativas antes que un órgano diferente intervenga en ello, es decir, la corte ejerza una facultad legisladora al suplir o modificar la norma, lo cual evidencia que ante todo debe predominar el respeto a

¹² *Ibidem*, p. 648.

las competencias asignadas constitucionalmente como reflejo de observancia a los principios de supremacía constitucional y división de poderes y solo como último recurso, el alto tribunal podrá intervenir.

En donde nos podemos encontrar con la postura hecha por Villaverde quien en ánimo de legitimar la actividad jurisdiccional de los tribunales constitucionales sostiene que, el control que estos ejercen es sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por el Poder Legislativo en el ámbito de las facultades que tiene en un sistema democrático, sistema que a su vez exige que se controlen los actos del legislador para asegurar la supremacía constitucional. Adicionalmente, dicho autor refiere que ese control no debe estar limitado sobre normas positivas, también debe ejercerse sobre la omisión legislativa pues ésta conlleva una norma que debía existir de conformidad al texto constitucional.¹³

Por ello, se puede concluir y abundando más al intentar responder la interrogante planteada en un inicio; que la Suprema Corte mediante sentencia emitida por ella misma, se ordene al órgano emisor de la norma impugnada su adecuación al texto constitucional, en virtud a que dicha obligación puede obedecer a una reforma constitucional y como tal esta debe de ser acatada por los diversos órganos de gobierno incluido el Poder Legislativo.

Por otra parte, podemos decir que la corte fue creada ex profeso para controlar los actos u omisiones de los otros poderes que en un sistema democrático como el nuestro y en el que la norma suprema debe prevalecer, máxime si se considera que en ésta se encuentran previstos los derechos fundamentales que pueden ser objeto de violación y la forma de organización de poder público y de la cual todos y cada una de las personas ya sea físicas o morales así como su órganos de gobierno debemos de acatar y respetar .

1.3 Tipos de funciones públicas; Ejecutivo, Legislativo y Judicial

En este apartado abordaremos las funciones que desarrollan los órganos constitucionales, centrándonos únicamente en los ya referidos con anterioridad; es

¹³ Villaverde, Ignacio, *“La inconstitucionalidad por omisión un nuevo reto para la justicia constitucional”*, en Carbonell Sánchez, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 55-56.

decir, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, con la finalidad de poder comprender de mejor manera la división de poderes.

Primeramente, tendremos qué tocar a fin de explicar lo qué es la función pública, en si puede entenderse como el conjunto de la administración pública o bien como la actividad desarrollada por los funcionarios o cualquier actividad hecha por el Estado por razón de qué la ley las pone a su cargo o al menos prevé su realización.

En este sentido, podemos decir qué surgen para cubrir necesidades generales, pues tiene como particularidad qué su actividad no impacte solo a la colectividad social, sino a la existencia política del Estado, pues su indebida realización tiende a aniquilar al Estado mismo. Empero, las funciones públicas no pueden llevarse a cabo a través de los particulares, sino únicamente por medio de los operadores estatales facultados.

Ahora bien, y una vez aclarado el punto anterior, nos referiremos a las funciones públicas hechas por el Ejecutivo; en ese contexto podemos decir qué la función ejecutiva tiene su representación material en los actos administrativos generando actos concretos y plenos de derecho.

Según Pavón Romero, los actos administrativos cuentan con las siguientes características:

Son concretos, declarativos y personales. Concretos, porque se emiten ante una consideración específica y jamás abstracta; son declarativos porque todo acto administrativo debe emanar de la aplicación de la ley, en este sentido, la ley se aplica ante un caso bien determinado, y es personal, porque los actos administrativos comúnmente no pretenden la generalidad.

La Función Legislativa. Es precisamente la ley como acto representativo de este poder; según el mismo Olvera cuenta con las siguientes características: es general, pues busca encuadrar todas las conductas posibles en un mismo supuesto. Es abstracta, porque no requiere para su validez la exigencia de un supuesto, pues la ley es potencialmente válida y aplicable por su sola emisión; es impersonal por qué se lleva a cabo sin qué este dirigida a una sola persona, y

es de permanencia ya que las leyes se emiten con miras a que no pierdan su vigencia por lapsos prolongados e indeterminados.

Función Judicial. Podemos decir que cuenta casi con las mismas calidades que las del acto administrativo, es decir, son actos concretos, porque con el juicio que ahí se contiene, se dirime un asunto específico; son declarativos, porque declaran el derecho que le corresponde a alguna de las partes en un litigio, y por último pueden ser de efectos personales y/o generales porque las sentencias pueden afectar a las partes involucradas y a una generalidad.¹⁴

En relación a lo abordado con anterioridad, nos centramos en los órganos legislativos a fin de poder referirme a las facultades o competencias con las cuales cuentan, encontrándonos las de ejercicio potestativo, como aquellas en las que estos órganos pueden o no decidir si la ejercen o no, así como el momento en el que lo hagan; es decir, los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir libremente si crean determinada norma jurídica y el momento en que lo harán.

En el mismo orden de ideas, localizamos las de ejercicio expreso, estas por su parte a diferencia de las primeras, cuentan con una obligación de hacer lo que se les ha otorgado, así que si estas no lo realizan, se pueden sancionar pues traen aparejada una sanción; en conclusión, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o no determinada norma jurídica, sino que existe una obligación expresa en el texto constitucional o bien en su disposición transitoria de crearla.

En tal sentido, atendiendo nuevamente al principio de la supremacía constitucional y a lo expuesto con anterioridad, el legislador no está en posibilidad de decidir si quiere o no desarrollar el contenido de una norma constitucional, por el contrario, está sujeto a hacerlo pues dicha obligación deviene directamente del texto constitucional y por tal motivo no se puede hablar de una invasión de poderes pues la corte como máximo órgano protector de la Constitución debe intervenir a fin de hacerle respetar; y en donde el sistema de pesos y contrapesos que se ve reflejado en la división de poderes faculta a este tribunal para que intervenga en la

¹⁴ Pavón Romero, Yuri, *"Poderes tradicionales y funciones públicas. una visión sistémica de los órganos constitucionales autónomos en México"*, en López Olvera Miguel Alejandro (coord.), *poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 55-57.

observancia de la Constitución federal, logrando así un equilibrio adecuado entre los poderes de la unión bajo el velo del principio de la supremacía constitucional.

1.4 Diferencia entre lagunas y omisiones legislativas

Cuando se habla de omisiones legislativas, usualmente se suele confundir con una de las figuras ya por demás estudiadas en el derecho, estamos hablando de las lagunas en los ordenamientos normativos, pero al hablar de las lagunas, nos tendremos qué referir primeramente a una de las características debatidas en los ordenamientos jurídicos, la plenitud, y si es qué actualmente podemos hablar de plenitud en los ordenamientos jurídicos, para entonces poder distinguirlas de las omisiones legislativas, donde ambas figuras cuentan con características propias cada una.

En ese sentido, abordaremos primeramente la característica de plenitud en los ordenamientos jurídicos; es así qué el propio Rodolfo Vázquez sostiene que:

Hablar de plenitud es hablar de un sistema completo en el cual no existen lagunas y si se admitiera qué el sistema no es completo, el juez tendría qué recurrir a fuentes no estatales como la costumbre o la equidad. Este dogma de la plenitud también va unido a la afirmación de la supremacía del Poder Legislativo sobre el Poder Judicial, pues impone al juez la obligación de extraer siempre la solución de normas generales y abstractas sin la posibilidad de sustituir la voluntad del órgano político representativo.¹⁵

Por su parte y en sentido similar encontramos a Castillo Garrido Salvador, qué nos expone:

El dogma de plenitud se encuentra estrechamente conectado con la concepción de reducir el derecho con el derecho positivo del Estado, al admitir, qué si se admitiera qué la plenitud del sistema jurídico no es completo, es decir qué existan lagunas, el juez tendría qué recurrir a fuentes extra estatales como la costumbre o la equidad y qué dicha idea va unida a la afirmación de supremacía del Poder Legislativo, como expresión popular sobre el Poder Judicial y el principio de división de poderes.¹⁶

¹⁵ Vázquez, Rodolfo, *“Teoría del Derecho”*, México, Oxford University Press, 2008, p. 88.

¹⁶ Castillo Garrido, Salvador, *“Lagunas del derecho y dogmas de plenitud en el sistema jurídico,”* *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, número 27, 2009, p. 35.

De acuerdo a lo antes expuesto por los autores citados, es qué el dogma de plenitud, se parte de qué el ordenamiento jurídico tiene una norma para regular cada caso concreto, sin qué ello implique una sustitución de facultades o invasión en la esfera competencial de los poderes involucrados, es decir, una invasión del Poder Judicial sobre el Legislativo al legislar, pues este último no puede crear derecho, limitándose únicamente a aplicar la ley dada por el órgano Legislativo, y en donde el ordenamiento jurídico utilizado debe contener las soluciones para todos los casos hipotéticos qué se presenten.

En concordancia con lo anterior, se puede localizar una crítica al dogma de plenitud, para ello, el propio Rodolfo Vázquez, cambia de hipótesis y “refiere que, aunque se afirme qué lo no regulado por el derecho es jurídicamente irrelevante, en la práctica los jueces se encuentran ante conflictos qué deben dar solución sin encontrar una norma qué proporcione la misma.”¹⁷

Así, es que, al parecer el dogma de plenitud es rebatido por diversos autores y los cuales manifiestan en apoyo lo expuesto por el propio Rodolfo Vázquez, en el sentido de qué en la práctica la característica de plenitud en los ordenamientos jurídicos es inaplicable ante los diversos casos qué se presentan en la práctica jurídica. Encontramos en una idea similar lo expuesto por el propio Castillo Garrido, en donde concluye, “no hay tal plenitud del ordenamiento jurídico, dado qué el legislador no puede regular expresa y previamente todos los casos concretos y ni siquiera todos los grupos de esos casos posibles, dado qué la sociedad evoluciona día a día y las relaciones entre sus individuos adquieren formas y matices qué no son posibles de prever y ofrecer soluciones legislativas incorporadas en el derecho público y privado.”¹⁸

En conclusión, acepto la idea expuesta por Castillo, en razón de qué no se puede hablar de plenitud en los ordenamientos jurídicos cuando se está en una sociedad qué se encuentra en constante evolución y qué avanza a pasos

¹⁷ *Ibidem*, p. 89.

¹⁸ *Ibidem*, p. 38.

agigantados y en donde el derecho debe estar a la par en las demandas sociales; además, ello se refuerza, con la idea de que el propio legislador consciente de dicha debilidad de los ordenamientos jurídicos de prever una solución al caso concreto, dota en las propias normas al juez de cierta discrecionalidad para otorgar soluciones adecuadas. Aunado a lo anterior, no se puede hablar de plenitud cuando dentro del tema de investigación que nos ocupa, el propio Poder Legislativo incurre en ineficacias tanto a la norma fundante, Constitución y las normas ordinarias, al no legislar de manera adecuada o bien ser omisos en su trabajo legislativo, violentando lo mandado por la propia Constitución y no solo eso, violentando derechos humanos, lo cual da como origen a las llamadas omisiones legislativas.

En otro contexto, y una vez agotado el tema de la plenitud de los ordenamientos jurídicos, ello nos permite abordar lo concerniente a las lagunas normativas como resultado de esta falta de plenitud en las normas jurídicas. Volviendo a lo expuesto por el propio Rodolfo Vázquez, expone cuatro tipos de lagunas.

- a) Lagunas normativas: cuando se presenta un supuesto de hecho para el que ninguna norma del ordenamiento prevé una consecuencia jurídica.
- b) Lagunas técnicas: cuando falta una norma cuya existencia es condición necesaria para la eficacia de otra norma.
- c) Lagunas axiológicas: cuando un determinado supuesto de hecho está regulado de forma insatisfactoria, ya que falta en el ordenamiento no una norma cualquiera, sino una norma justa.
- d) Lagunas institucionales: cuando de hecho no existe una institución esencial para el funcionamiento del ordenamiento.¹⁹

En base a lo expuesto con anterioridad, y al continuar con la diferencia entre lagunas y omisiones, toma relevancia la tesis 1a. XIX/2018 de la primera sala, misma que al rubro dice:

DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS.

¹⁹ Vázquez, Rodolfo, *op. cit.*, pp. 86-87.

Existe una laguna normativa cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no puede ser resuelto con base en normas preexistentes del sistema jurídico. En cambio, una omisión legislativa se presenta cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución. Así, mientras las lagunas deben ser colmadas por los jueces creando una norma que sea aplicable al caso (o evitando la laguna interpretando las normas existentes de tal forma que comprendan el supuesto que se les presenta), una omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente por los tribunales, pues éstos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, por lo que es el órgano Legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar.²⁰

Una vez expuesto lo anterior, podemos decir que una laguna de ley se refiere al vacío jurídico de un precepto normativo no previsto por el legislador y que se suscita cuando no existe una disposición expresamente aplicable a un caso concreto y que se encuentra en litigio, con arreglo a un determinado derecho positivo vigente, y el cual puede ser resuelto por algunas otras fuentes del derecho, como la costumbre, la jurisprudencia o bien los principios generales del derecho.

Por su parte, y en contraposición de las lagunas jurídicas; las omisiones legislativas se refieren a la falta de acción, la falta de hacer aquello a lo que constitucionalmente se encuentra obligado el legislador, vinculado a aquella obligación constitucional de hacer. Aquí deriva la principal característica que diferencia a las lagunas y las omisiones legislativas, pues mientras en las lagunas devienen de un vacío legal en los ordenamientos jurídicos ordinarios, o incluso de un nivel más abajo; es decir, los reglamentos que encuentran su punto de validez en el ordenamiento jurídico superior. En las omisiones legislativas, su nacimiento se da en la propia Constitución en cuanto norma suprema.

Segundo, al presentarse una laguna de cualquier tipo, estas van dirigidas a un caso concreto que se encuentre en litigio y que, para su resolución, el juez no puede simplemente hacer caso omiso y no resolver el asunto, sino debe de hacerse llegar de otras fuentes como la costumbre, la jurisprudencia, los principios generales del derecho, o bien de la discrecionalidad con la que cuentan. Por su parte en las omisiones, el juez no puede hacer uso de estas fuentes del derecho, pues se está ante una violación directa a la Constitución, así mismo, las omisiones pueden traer

²⁰ Tesis: 1a. XIX/2018, Semanario judicial de la federación y su gaceta, Decima Época, t.I, marzo de 2018, p. 1095.

aparejadas violaciones directas a los derechos humanos, a la forma de organización del Estado e incluso violaciones a tratados internacionales. En estos supuestos, el juez debe de declarar la inconstitucionalidad por omisión legislativa y solicitar al Poder Legislativo adecue el ordenamiento jurídico, salvaguardando con ello dos principios, la supremacía constitucional y la división de poderes.

Por último, otra gran diferencia es qué cuando se habla de omisiones legislativas, éstas pueden ser de diversos tipos, pues se puede estar ante una omisión absolutas o bien ante una omisión relativa, las cuales pueden ser combinadas con los tipos de ejercicio, dando como resultado una gran variedad de supuestos en los qué se pueda estar ante omisiones legislativas; tema qué será objeto de estudio en los capítulos subsecuentes.

1.5 Eficacia de las normas constitucionales

Por último, nuestra tesis en el presente apartado, versa sobre demostrar la importancia qué tienen las normas constitucionales, ya sea en cuanto a una eficacia mayor o menor de las demás disposiciones, especialmente destacando el importante papel qué juegan estas normas de eficacia diferida. Es así qué en el presente apartado abordaremos la eficacia de las normas constitucionales, así como en cuanto al carácter qué adquieren estas en cuanto a una eficacia plena, contenida y limitada, la clasificación de las normas constitucionales; no sin antes referirnos a la diferencia entre eficacia y validez de las normas.

Es así que, tenemos primeramente qué definir o bien señalar a qué se refiere cuando se habla de eficacia de las normas; desde la opinión personal, podemos decir qué hace referencia a las relaciones qué guardan las normas jurídicas con las conductas de los individuos.

Así mismo, es importante mencionar qué en los ordenamientos jurídicos se pueden hallar normas jurídicas qué sean válidas, pero estas no gocen de una eficacia, es decir, pueden existir normas qué cumplan con todos los requisitos qué se establecen para la creación de una nueva norma jurídica y esta a su vez sea publicada, pero la misma resultaría ineficaz en cuanto no se encuadre con las

conductas de la sociedad a la qué está dirigida; pues debe existir una relación de tipo material entre la norma y el impacto qué produzca en los hechos.

Una vez mencionado lo anterior, es dable referir qué no se debe de confundir validez con eficacia, en palabras de Hernández Cruz, hace dicha distinción, aunado a qué apoya lo antes expuesto:

Encontramos qué la validez de una norma jurídica depende de qué la misma haya sido creada bajo las formas o procedimientos legalmente previstos, y por lo tanto tenga vigencia o vigor, es decir, qué exista la obligación jurídica de ser observada, mientras qué la condición de eficacia de la norma necesariamente implica qué esta produzca efectos reales y concretos en la sociedad, es decir, no basta con qué la norma exista y deba ser observada, sino qué es necesario qué la misma sea aplicada y produzca efectos concretos en el mundo fáctico, el mundo de los hechos.²¹

En ese sentido, es qué podemos decir qué ninguna norma, ni ninguna Constitución es perfecta, pues en cualquier momento se puede dar lugar a ser controvertida, incluso ya una vez qué esta sea aprobada, y adquiera dicho carácter de norma válida, puede ser recurrible.

En tanto que, al hablar de Constitución, la naturaleza de esta es ser respetada y aplicada dentro de un determinado territorio y en donde las normas ordinarias encuentren su validez en esa misma norma suprema, sin embargo, esta es aplicable en la medida en la qué corresponde a las aspiraciones sociales y culturales de la comunidad a la qué se destina. Por ello consideramos complicado qué salga una norma completa de la autoridad legislativa, pues muchas de estas normas necesitan una reglamentación u acto posterior para alcanzar una ejecución y aplicabilidad plena.

Alfonso Da Silva, citando a Azzariti, realiza una distinción de las normas constitucionales, entre directivas y preceptivas, centrándonos en la primera, la cual nos dice: “Aquellas qué se limitan a indicar una dirección al legislador futuro, las

²¹ Hernández Cruz, Armando, *Eficacia constitucional y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos, Fascículo 17, 2015, pp. 14-15.

cuales no son verdaderas normas jurídicas y podrían ser desobedecidas por el legislador, sin violar la Constitución.”²²

La tesis anterior ha sido superada en la obra analizada, pues el mismo Da Silva expone en un razonamiento concreto que:

Sería extraño qué hubiese normas no jurídicas, meramente indicativas en un ordenamiento constitucional. Si una Constitución es un documento jurídico, un sistema normativo y fundamentalmente jurídico, no tiene sentido admitir que, en ese conjunto normativo, existan disposiciones no jurídicas, meramente directivas e indicativas como las normas programáticas.²³

Pues al estar contenida una disposición de este tipo en la Constitución, adquiere un carácter superior a las demás, y por consecuencia esta debe ser respetada, adquiriendo un carácter jurídico constitucional; tesis sobre la cual la consideramos adecuada.

El aspecto anterior; cobra relevancia en el tema de investigación y en el presente apartado, en razón de qué aunque en la Constitución existan este tipo de normas programáticas, diferidas y/o de eficacia limitada y sobre las cuales, como más adelante se verá, son en las que se puede actualizar con mayor frecuencia las omisiones legislativas, y a pesar de qué adquieren dicho carácter, deben ser respetadas por las demás disposiciones ordinarias; y al momento en qué estas son respetadas, se sobrepone el principio de supremacía constitucional.

En conclusión, a la eficacia de las normas, podemos decir qué las normas constitucionales como las otras, son eficaces y aplicables en la medida qué son efectivamente observadas y cumplidas. Jurídicamente, la aplicabilidad de las normas constitucionales depende especialmente de, saber primeramente si son vigentes, legítimas y si tienen eficacia.

En ese tenor, es que, al hablar de eficacia de las normas constitucionales, no podemos hablar de una uniformidad de criterios, pues ello depende

²² Da Silva, José Alfonso, *Aplicabilidad de las normas constitucionales*, Trad. De Nuria Gonzales Martin, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 35.

²³ *Ibidem*, p. 36.

específicamente de las normas contenidas en la propia Constitución, es así que, diversos autores realizan una clasificación propia de dichas normas de acuerdo a sus propias consideraciones

1.5.1 De eficacia plena

En este punto, abordaremos la clasificación hecha por el propio Da Silva en cuanto a la eficacia de las normas constitucionales. Pues es muy complicado hablar de una uniformidad en la clasificación de las normas constitucionales; en donde se puede advertir que, de las peculiaridades que manifiesta la Constitución normativa como fuente de derecho, esta se deriva precisamente de la necesaria diversidad de las normas que contiene la propia Constitución, donde esta no puede limitarse únicamente a estructurar al Estado mismo, sino lleva una doble función al también pretender ordenar a la sociedad.

Por ejemplo, Francisco Rubio Llorente “propone una tipología de las normas de la Constitución en cuatro vertientes: 1. Derechos Fundamentales; 2. Garantías Institucionales; 3 Mandatos al legislador y principios fundamentales; 4. Fines del Estado.”²⁴

De igual forma, Gustavo Zagrebelsky; “propone una clasificación de dos tipos; Las normas constitucionales de eficacia directa y las normas de eficacia indirecta, subdividiéndose esta última en normas constitucionales de eficacia diferida, de principio y normas constitucionales programáticas.”²⁵

Por su parte, Francisco Balaguer Callejón nos habla de: 1. Normas de aplicación directa; 2. Normas de eficacia directa para los ciudadanos; 3. Normas programáticas; 4. Principios constitucionales.²⁶

²⁴ Rubio Llorente, Francisco, “*La Constitución como fuente del derecho*,” en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 155-176.

²⁵ Zagrebelsky, Gustavo, “*La constitución y sus normas*,” en Carbonell, Miguel (comp.), *cit.*, pp. 67-92.

²⁶ Balaguer Callejón, Francisco, “*Constitución y ordenamiento jurídico*,” en Carbonell, Miguel (comp.), *cit.*, pp. 177-204.

No obstante, para los efectos de la presente investigación, como ya se refirió anteriormente, se atenderá a la eficacia de las normas constitucionales, hecha por José Alfonso Da Silva, misma que procederemos primeramente a ilustrar para posteriormente analizar cada uno de los elementos que la componen.

- Normas constitucionales de eficacia plena. Normas constitucionales de eficacia contenida. Normas constitucionales de eficacia limitada.

El propio Da Silva, expone en cuanto a las normas de eficacia plena que:

La orientación doctrinal moderna se manifiesta en el sentido de reconocer la eficacia plena y aplicabilidad inmediata a la mayoría de las normas constitucionales, incluso a la mayoría de aquellas de carácter sociológico, las cuales recientemente no pasaban de principios programáticos; volviéndose cada vez más concreto el reconocimiento de los derechos y garantías sociales en la Constitución.²⁷

Es así que más adelante el mismo Da Silva nos dice que las normas de eficacia plena:

inciden directamente sobre los intereses a los que el legislador quiso dar expresión normativa. Son de aplicabilidad inmediata porque están dotadas de todos los medios y elementos necesarios para ser ejecutados.

Estableciendo una conducta jurídica positiva o negativa con mandato cierto y definido, predominando en las reglas organizativas y limitativas de los poderes estatales, pues desde la entrada en vigor de la Constitución producen todos los efectos, relativos a los comportamientos, situaciones e intereses que el legislador quiso regular.²⁸

En ese sentido, es que podemos establecer que se trata, hasta cierto punto, de normas que dependen de su destinatario, a quienes van dirigidas y en un segundo aspecto, de mera autorización o establecimiento de una simple facultad, al definir las competencias de las entidades federativas y sus órganos de gobierno, incluso sean estos autónomos, por medio de las reglas jurisdiccionales para la limitación

²⁷ Da Silva, José Alfonso, *op. cit.*, p. 73

²⁸ *Ibidem*, p. 86.

del poder, preservar la supremacía constitucional y la división de poderes, pues dichos fines u autorizaciones justifican la existencia del Estado.

1.5.2 De eficacia contenida

Este tipo de normas se pueden llegar a confundir con las normas de eficacia limitada, como más adelante se explicará, pues muchas de ellas hacen mención a una legislación futura, pero qué se diferencian de las limitadas en razón de qué estas exigen una normatividad ulterior para su eficacia.

En tal sentido, Da Silva nos dice que:

Las normas de eficacia contenida, por tanto, son aquellas en qué el legislador reguló suficientemente los intereses relativos a determinada materia, pero dejó margen de actuación restrictiva por parte de la competencia discrecional del poder público, en los términos que la ley establece o en los términos de conceptos generales en ellas enunciados.²⁹

Son ellas normas de aplicabilidad inmediata y directa. Teniendo eficacia independientemente de la interferencia del legislador ordinario, su aplicabilidad no queda condicionada a una norma ulterior, pero queda dependiente de los límites que se establezcan en la ley o bien, de las restricciones constitucionalmente admitidas que ocurran, actuación del poder público, para mantener el orden, la seguridad, la integridad y el bien común.³⁰

En tal razón, podemos decir que se trata de normas que adquieren el carácter de imperativas, positivas o negativas, encaminadas a la limitación de poder público y que podemos localizarlas consagradas en las reglas de derecho subjetivo de personas físicas o morales o bien entidades públicas. Dentro de las normas de eficacia contenida, un punto de suma importancia resulta ser la limitación de los derechos y donde podemos decir que adquieren dicho carácter, lo expuesto en los artículos 5, 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establecen:

Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio

²⁹ *Ibidem*, p. 100.

³⁰ *Ibidem*, p. 101.

de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación Judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo...

Artículo 60. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases...

Como se puede observar en los fragmentos de los artículos constitucionales antes referidos, se encuentra precisamente esta limitación de poder a los derechos, pues son normas que, por regla general, requieren de la intervención del legislador, haciendo manifestación expresa a una legislación futura, pero que, al mismo tiempo, vienen a restringirles la plenitud y su eficacia, reglamentando los derechos

subjetivos que emanen de estas a favor del ciudadano o individuo o la colectividad misma. Anudando a que son de aplicabilidad inmediata y directa, ya que el legislador al momento de emitirla, la constituyó lo suficientemente explicada para que sea plena en razón a la materia o caso concreto.

1.5.3 Eficacia limitada

Dentro de las normas de eficacia limitada se encuentra una subdivisión de estas, las normas de principio institutivo y las normas constitucionales de principio programático; refiriendo los aspectos generales que cada una de ellas adquieren. Como ya lo mencionamos en el apartado anterior, este tipo de normas limitadas, dependen de otras providencias o actuaciones del legislador para que puedan surtir los efectos esenciales o el fin propio.

En primer término, tenemos las normas de principio institutivo, en donde Alfonso Da Silva expone que, al hablar de normas, la palabra principio se presenta como el comienzo o principio de algo, es decir; “Son normas que contienen el inicio o esquema de determinado órgano, entidad o institución, dejando la efectiva creación, estructuración o formación para la ley complementaria u ordinaria.”³¹

“Son pues, normas constitucionales de principio institutivo aquellas a través de las cuales el legislador, traza esquemas generales de estructuración y atribuciones de órganos, entidades, para que el legislador las estructure de manera definitiva mediante la ley complementaria.”³²

En razón a lo anterior, es que podemos concluir que estas normas se encuentran en el hecho de indicar a una legislación futura que las complete de eficacia y aplicación; dejando un margen amplio de discrecionalidad al legislador, otras van un poco más haya, al indicar las reglas generales o contenido de la ley; sin embargo, aspectos importantes que se deben tomar en cuenta en este tipo de normas es que pueden ser impositivas, facultativas, la obligatoriedad y la validez; son impositivas, pues se encuentra establecida la obligación del legislador de emitir determinada ley como complementaria con las condiciones y fines estipulados,

³¹ *Ibidem*, p. 104.

³² *Ibidem*, p. 113.

mientras que son facultativas, aquellas que otorgan la facultad de regular la materia en los fines expuestos.

Por último, la obligatoriedad y la validez van encaminadas al lapso de tiempo que debe de pasar para que estas normas adquieran fuerza vinculante, es decir, por lo regular en los artículos transitorios se establece precisamente el tiempo que debe de mediar para que estas normas sean votadas o expedidas y de igual forma, el tiempo que entran en vigor.

En este punto es donde cobran relevancia las omisiones legislativas, en donde esta se configura al momento en que el legislador no cumple con su obligación de legislar, mediante mandato constitucional, y al dejar pasar el propio termino expuesto en este tipo de normas.

En similar sentido, nos encontramos dentro de la presente clasificación a las llamadas normas programáticas como:

Aquellas normas constitucionales a través de las cuales el constituyente, en vez de regular, directa e inmediatamente, a la disciplina de las relaciones económico sociales y culturales; se limita a trazar los principios a ser cumplidos por los órganos legislativos en los fines y objetivos sociales del Estado.³³

Por su parte, Hernández Cruz nos dice que las normas programáticas:

Establecen los fines a conseguir, pero dejan a la discrecionalidad del destinatario los medios para conseguir dicho fin, pidiéndole al legislador ordinario la elección de los medios para la obtención de ciertos objetivos.

En general, las normas que establecen derechos humanos de carácter colectivo, los llamados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) tienen el carácter de normas programáticas.³⁴

La expresión de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA); encuentran fundamento y validez en la propia Constitución, previstos de manera muy especial en los artículos 3 y 4 constitucional, pero también en los

³³ *Ibidem*, p. 124.

³⁴ Hernández Cruz, Armando, *op. cit.*, p. 19.

artículos 25, 27 y 123; por lo tanto, adquieren un carácter imperativo y vinculante, jugando un papel importante en el orden jurídico, social y político del país y, por consecuencia, se vuelven obligatorios para el legislador.

1.6 Conclusión capitular

Primeramente, la Constitución se puede entender como toda norma suprema y de la cual todo ordenamiento se debe desprender, es decir, las normas ordinarias deben encontrar su punto de validez en la propia Constitución; por lo tanto, no se puede hablar de una superioridad de cualquiera de los tres poderes, sino deben actuar en un plano de igualdad. Así, los jueces en cuanto guardianes de la propia Constitución, se deben regir en todo momento por la propia Constitución y no por las leyes ordinarias.

Entonces, la Constitución resulta ser el instrumento por el cual se consagran dos principios fundamentales, la división de poderes y los derechos fundamentales y/o derechos humanos en cuanto fundamento de los demás ordenamientos, adquiriendo una superioridad tanto material como formal sobre cualquier otra norma, aunado a la posibilidad de qué se requiere de instrumentos o mecanismos de mayor rigor para modificar la Constitución, qué cualquier otra norma ordinaria.

Ahora bien, la Constitución al contemplar estos dos principios fundamentales, es donde cobra relevancia el llamado sistema competencial, con apoyo de los medios jurisdiccionales a fin de poder limitar el actuar del Estado sobre los ciudadanos; es decir, qué no pueda ejercer el Estado un poder sin límites, apoyándose de los medios de control constitucional como la controversia, la acción de inconstitucionalidad y el juicio de amparo, respetando así el Estado de derecho y garantizando la aplicación de la Constitución en cuanto norma suprema. Por lo tanto, ante tal situación, es indispensable qué la propia Constitución prevea mecanismos de control como los antes mencionados para qué dicha alteración a la carta magna sea reparada.

Sin embargo, lo anteriormente expuesto deja de cobrar relevancia si la sociedad organizada y los tres niveles de gobierno dejan de creer, garantizar y al mismo tiempo ser fieles observantes de lo estipulado por la propia Constitución.

En ese mismo orden de ideas, es qué la Constitución en cuanto norma fundamental, no debe de ser estática, sino que, como cualquier otra disposición secundaria debe adecuarse a la realidad histórica social, aquí es donde cobra relevancia el Poder Legislativo, al ser el poder, donde el objeto propio de su función es la de legislar y adecuar tanto la Constitución como las leyes ordinarias. Por ello, es qué no podemos hablar una superioridad de Poder Judicial sobre el Legislativo ni a la inversa, pues se debe de actuar en un plano de igualdad sobreponiendo la propia Constitución.

Por otro lado, en la propia Constitución descansa la organización política y gubernamental, es decir, la división de poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada uno con su ámbito de acción y estructura, con funciones, responsabilidades y límites específicos. En ese sentido, dentro de la Constitución se establecen dos órdenes subordinadas a ella, la federación y los Estados, actuando estos dos dentro de un determinado territorio en un plano de igualdad. Los Estados, deben crear libremente su Constitución y sus normas ordinarias, ello sin contravenir lo estipulado por la Constitución federal.

Así, la Constitución al contemplar la división de poderes, no puede significar qué necesariamente deban actuar de manera independiente, pues cada uno de los poderes tiene indicadas sus atribuciones en la propia Constitución y demás normas aplicables, por lo qué deben actuar dentro de una concurrencia y/o asistencia entre poderes. En este sentido, es qué nace la llamada teoría de pesos y contrapesos, repartiendo las funciones propias del Estado, de forma equitativa entre los tres órdenes de gobierno, guardando cierta intervención de un poder en las facultades de otro y de esa forma guardar un equilibrio entre poderes.

En razón a lo expuesto con anterioridad, y en relación con el tema de la presente investigación, se podría decir qué el Poder Judicial no puede ordenar al Legislativo el cumplimiento de una obligación constitucional. En ese tenor, es qué podemos encontrar opiniones divididas y una confrontación entre dos principios, la división de poderes y la supremacía constitucional.

En ese sentido, y ante una posible confrontación de dos principios constitucionales, considero que el principio de supremacía constitucional, debe sobreponerse hasta cierto punto a cualquier poder, pues ello implica la base sobre la cual debe regirse el poder público y su actuación, al igual que le Legislativo se encuentra obligado a cumplir y observar lo expuesto en la propia Constitución en cuanto norma fundante y suprema de demás ordenamiento secundario. Pues la Suprema Corte, en cuanto tribunal constitucional, debe guardar y hacer guardar lo contemplado por la propia Constitución, otorgándole dicho carácter el propio Poder Legislativo.

Así es que, la llamada distribución de competencias constituye un sistema de pesos y contrapesos que debe de hacerse respetar por los demás poderes; en ese sentido, es que la Suprema Corte ya se ha pronunciado al respecto, haciendo ver que al hablar del principio de división de poderes se debe de actuar de manera flexible, en colaboración y control recíproco evitando un máximo poder y salvaguardando el Estado de derecho, aspectos que se encuentran en la propia Constitución, lo cual va de la mano con el principio de supremacía constitucional.

Ahora bien, la Suprema Corte, al declarar por medio de sentencia la omisión en que incurrió el Poder Legislativo, no emitiría el ordenamiento omiso, sino que, esta daría aviso al órgano emisor para que la subsane dentro de un plazo razonable o prudente, o bien, dentro del término de los 90 noventa días estipulado en el artículo 107 fracción II, en la declaratoria de invalidez, lo cual evidencia que ante todo debe predominar el respeto a las competencias asignadas constitucionalmente, y de esta forma, el plazo no emana de un activismo por parte de la Suprema Corte, sino, deviene de un procedimiento que la misma Constitución dispone para hacerse vigente en cuanto norma suprema.

Lo anterior, previo a un análisis más profundo, lo cual será materia en el capítulo siguiente al abordar específicamente el plazo razonable en que se configura una omisión legislativa.

Uno de los puntos últimos a analizar en el presente capítulo radica en la diferencia entre lagunas normativas y las omisiones legislativas; en ese tenor,

tenemos primeramente qué las lagunas se diferencian principalmente en qué estas devienen de un vacío legal en los ordenamientos jurídicos ordinarios, o incluso de un nivel más abajo; es decir, los reglamentos qué encuentran su punto de validez en el ordenamiento jurídico superior y las omisiones legislativas, su nacimiento se da en la propia Constitución en cuanto norma suprema. Las lagunas se pueden hacer llegar de otras fuentes del derecho para resolver el caso concreto y, en las omisiones el juez no puede hacer uso de esas fuentes pues se encuentra ante una violación directa a la Constitución.

Por último, al hablar de eficacia de las normas constitucionales, nos referimos específicamente a aquella norma qué produzca efectos reales y concretos en la sociedad, es decir, no basta con qué la norma exista y sea observada, sino qué es necesario qué la misma sea aplicada y produzca efectos concretos, qué se encuentre acorde a la evolución de la sociedad. Por su parte, dentro de estas normas nos encontramos a las de eficacia limitada y qué guardan plena relación con el tema de la presente investigación, pues estas se refieren a indicar a una legislación futura qué las complete de eficacia y aplicación; dejando un margen amplio de discrecionalidad al legislador, otras van un poco más allá, al indicar las reglas generales o contenido de la ley; es decir, este tipo de normas nos habla de aquellas en las qué se pudiera actualizar una omisión legislativa.

Capítulo II

La omisión legislativa en el sistema jurídico mexicano

2.1 Concepción y tipos de omisiones legislativas

Como se ha notado, el tema que nos ocupa se ha denominado “Concepciones y tipos de omisiones legislativas”. En ese ánimo, consideramos pertinente y antes de entrar al desarrollo de las instituciones dedicadas al control de la Constitución, los llamados medios de control constitucional, adentrarnos primeramente a lo que algunos de los estudiosos del derecho han entendido por omisión legislativa para posterior hacer referencia a los llamados tipos de omisión.

Comenzado inicialmente por entender ¿Qué es una omisión legislativa? y con ello poder analizar la relación existente entre las diversas concepciones, algunas tocando cuestiones distintas a las otras, pero que nos servirán para poder comprender de mejor manera el tema planteado en el presente apartado.

Inicialmente abordaremos el concepto expuesto por Fernández Rodríguez José, “Señala que surgen a partir de 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.”³⁵

Así mismo, Rangel Hernández Laura realiza una definición más puntual y clara sobre la omisión, incluyendo aspectos puntuales, para su definición:

La violación constitucional que se presenta por la falta de emisión, total o parcial, de normas secundarias de desarrollo constitucional, que son necesarias para que las normas constitucionales sean eficaces; o bien de aquellas que se requieran para la adecuación de la legislación secundaria a nuevos contenidos

³⁵ Fernández Rodríguez, José Julio, “Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión”, en Carbonell Sánchez Miguel (coord.), En busca de normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 29.

constitucionales, cuya expedición es ordenada por la propia norma fundamental y cuya emisión igualmente impide su eficacia plena.³⁶

En particular sentido, Avalos Diaz Sofia Verónica refiere que “La omisión legislativa no se reduce a un simple “no hacer”, en sentido jurídico-constitucional; omisión significa no hacer aquello a lo que, de forma concreta, se estaba constitucionalmente obligado. La omisión legislativa se debe vincular con una exigencia constitucional de acción, no bastando con un simple deber general de legislar para fundamentar una omisión inconstitucional”³⁷

En segundo lugar, en razón de qué las omisiones legislativas inconstitucionales derivan del incumplimiento de mandatos constitucionales legislativos, o sea, de mandatos constitucionales concretos que vinculan al legislador a la adopción de medidas legislativas de concreción constitucional, han de separarse de aquellas otras omisiones de mandatos constitucionales abstractos, o lo que es igual, de mandatos que contienen deberes de legislación abstractos.³⁸

En base a las concepciones referidas con anterioridad, podemos referir las siguientes características:

1. Primeramente, no podemos reducir la omisión a un simple no hacer, pues en un sentido más amplio esta es, no hacer aquello a lo que constitucionalmente se está obligado por la propia Constitución.
2. Debemos separar las omisiones de aquellos mandatos constitucionales abstractos; es decir, de mandatos legislativos o deberes legislativos abstractos donde se contengan todos aquellos derechos fundamentales, como la vida, la educación y la salud, mismos que se encuentran protegidos por la Constitución.

³⁶ Rangel Hernández, Laura M., “La controversia constitucional como medio de control de las omisiones legislativas inconstitucionales. En busca de una teoría jurisprudencial de la materia”, en [Ferrer Mac-Gregor, Eduardo](#), Danés Rojas, Edgar (coord.), La protección orgánica de la constitución. Memorias del III congreso mexicano de derecho procesal constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp.123-124.

³⁷ Ávalos Díaz, Sofia Verónica. “La inconstitucionalidad por omisión legislativa. su tutela en el derecho mexicano” secretaria de estudio y cuenta de la segunda sala civil de la suprema corte de justicia de la nación, p.5. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/001sofia-veronica-avalos-diaz.pdf>

³⁸ *Idem*.

En este sentido, estos deberes abstractos, no se puede configurar una omisión, pues en ellos no se establece el actuar del mismo legislador para qué se pueda hablar de una omisión legislativa; como si, en los mandatos al legislador en los que va expresamente la obligación de legislar en un determinado tema y que dichos mandatos pueden ir intrínsecos en los artículos transitorios.

3. Por último, como lo referí en líneas anteriores, la omisión no puede reducirse a un simple no actuar por parte del órgano legislativo, sino una omisión puede contemplar el hacer por parte del legislador, pero de forma incompleta o parcial al mandato expreso, y con ello se configura la figura de la omisión al no acatar de manera completa lo expresado por la norma suprema.

Una vez analizado el concepto de omisión legislativa, podemos percatarnos que el no accionar o el no hacer por parte del órgano legislativo trae consigo dos aspectos de suma importancia, el primero de ellos, podemos decir que se trata de la ineficacia de la Constitución al no cumplimiento de la misma; y la violación e imposibilidad de ejercitar de manera adecuada los derechos fundamentales protegidos por la propia Constitución en cuanto norma suprema.

En ese sentido, Rangel Hernández Laura nos dice que existen tres elementos que constituyen a la omisión legislativa:

El mandato de legislar, la violación constitucional y el plazo. El primero de ellos nos dice que resulta esencial dado que la norma fundamental contenga un encargo al legislador ya sea federal o local, respecto de la emisión de normas secundarias y cuyo mandato puede encontrarse expresamente consignado en el cuerpo principal o bien en los artículos transitorios. Por su parte, refiere a la violación constitucional como un componente objetivo relacionado con el mandato de legislar y cuyo incumplimiento a dicho mandato constitucional implica por sí mismo una violación a la norma suprema.³⁹

Por último, el plazo, el cual nos dice que este debe de ser en un tiempo razonable o prudente y no excesivamente largo, de tal suerte que el juez deberá

³⁹ Rangel Hernández, Laura M., *“La controversia constitucional como medio de control...” cit.*, pp. 124-126.

hacer uso de su discrecionalidad y determinar cuándo se configura este. Dicho plazo particularmente en México se encuentra contenido en los artículos transitorios.⁴⁰

2.2 Sistema competencial de las omisiones legislativas

Una vez analizado el concepto de omisión legislativa, procederemos a revisar los tipos de omisiones legislativas, así como las facultades de ejercicio potestativo y obligatorio ejercidas por el órgano legislativo.

En base a criterios emitidos por la Suprema Corte, podemos percatarnos primeramente de dos tipos de competencias, las de ejercicio potestativo y obligatorio.

Competencias de Ejercicio Potestativo. En este sentido, podemos hablar que son aquéllas en las que dichos órganos, pueden decidir si las ejercen o no de manera libre y autónoma, así como en qué momento lo harán. Importante mencionar que ello no implica una obligación, sino simplemente se refiere a la capacidad ejercida por parte del órgano legislador de crear, modificar o suprimir normas generales. Siendo así que, los órganos legislativos cuentan con la potestad o bien la facultad de decidir si las ejercen o no y en qué momento, sin que ello implique que estén obligadas a ejercerlas. En razón a lo anteriormente expuesto, podemos decir que, el órgano legislativo decide libremente si crea o no determinadas normas jurídicas y en qué momento lo hará.

Competencias de Ejercicio Obligatorio. Podemos decir que, son aquéllas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio, es decir, una obligación de realizarlas por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado dicha obligación, lo anterior, con la finalidad de lograr un correcto desarrollo de sus funciones u obligaciones como órganos legisladores. Es decir, en este tipo de competencias, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general en concreto, sino que existe un mandato o una obligación constitucional a su cargo de expedir determinada ley y el no realizarla de manera

⁴⁰ *Ídem.*

adecuada estaríamos ante una violación directa a lo mandado por la propia Constitución como norma suprema.

Continuando con el mismo orden de ideas, identificamos al igual dos tipos de omisiones.

Omisión absoluta. Cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado voluntad alguna para hacerlo.

Omisión relativa. Cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

En base a lo expuesto con anterioridad, me permitiré citar la tesis siguiente P./J. 11/2006, misma que nos sirve de fundamento a lo expuesto en líneas que anteceden y que al mismo tiempo nos ayudará a dar mayor claridad al presente apartado.

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

qué así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las qué el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.⁴¹

Continuando con el análisis de la tesis antes citada, podemos percatarnos qué hace alusión aparte del sistema competencial referido en líneas qué anteceden, a una combinación de los tipos de omisión con las competencias o facultades con las qué cuenta el órgano legislativo; en ese mismo tenor, encontramos:

- a) Las absolutas en competencias de ejercicio obligatorio. Cuando el órgano legislador cuenta con un mandato expreso por parte de la Constitución para la expedición de un ordenamiento jurídico secundario y no lo haya hecho.
- b) Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio. Cuando el legislador cuenta con la obligación de cumplimentar o emitir un determinado ordenamiento y lo realice de manera deficiente o incompleta.
- c) Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo. En este sentido cuando el legislador tiene la facultad de decidir si actúa o no, en virtud de qué no cuenta con una obligación de manera expresa en la Constitución qué se lo imponga.
- d) Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo. Cuando el legislador decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al hacerlo lo realiza de manera deficiente.

2.3 Plazo razonable para la configuración de la omisión legislativa

Dentro del apartado qué nos ocupa, y al hablar de un plazo para la configuración de la omisión legislativa, este no se debe de confundir con el plazo qué en su momento la Suprema Corte otorgue como máximo órgano constitucional para el cumplimiento de dicha omisión. Por ello, es preciso hacer la siguiente interrogante con la finalidad de poder determinar a partir de qué momento se configura una de omisión legislativa.

⁴¹ Tesis jurisprudencial: P./J. 11/2006, Semanario judicial de la federación y su gaceta, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1527.

¿Cuál es el plazo en el que se da el nacimiento o configuración de una omisión legislativa?

En este punto, considero importante detenerme un momento, a fin de comentar lo expuesto anteriormente por Rangel Hernández Laura, pues si bien menciona que el plazo debe de ser prudente o razonable y no debe ser excesivamente largo y este queda a la discrecionalidad del juez a fin de determinar cuándo se configura la omisión; sin embargo, de igual forma refiere que dicho plazo de manera regular se encuentra contenido en los artículos transitorios; por ello, considero que dicho plazo prudente debe ser el que en su momento se establezca en los artículos transitorios de la reforma y el juez a fin de poder determinar en qué momento se establece la omisión legislativa, debe ser una vez cumplido o vencido dicho término expuesto en el transitorio por el propio legislador.

En el mismo orden de ideas, Villaverde Menéndez Ignacio nos dice que:

desde un punto de vista sustantivo, el plazo carece de relevancia, pues no forma parte del deber de legislar que hipotéticamente podría contenerse en la norma constitucional que ordena hacer algo al legislador. Pues en palabras del propio Villaverde, el deber consiste en no dañar situaciones jurídicas queridas por la Constitución, lo que no depende de plazo alguno, o hay lesión del mandato constitucional o no lo hay.⁴²

Sin embargo, considero que el supuesto anterior se configuraría en el hecho de que la norma constitucional o su transitorio no establezca un plazo determinable para el cumplimiento del mandato expreso por la carta magna. Y cuando dicho plazo se encuentre en los supuestos anteriores, tanto en la norma principal o su transitorio, el juez debe de estar al cumplimiento de dicho plazo; pues dicho plazo razonable para legislar no es más que una facultad de competencia de carácter potestativo, quedando a la discrecionalidad política del legislador.

⁴² Villaverde Menéndez, Ignacio, *“La inconstitucionalidad por omisión”*, Madrid España, Mc. Grau Hill, 1997, p.42.

Por lo que ve a la actuación por parte del juez ante los silencios del legislador, en donde la norma constitucional y sus transitorios no establezcan un plazo para su debida cumplimentación, solo en este sentido, podemos decir que el juez debe hacer uso de la discrecionalidad con la que cuenta y determinar en que momento se estaría ante una omisión legislativa. Es decir, el juez deberá considerar bajo su más estricto criterio cual sería el plazo prudente con el que cuenta el órgano legislador para cumplimentar lo mandado expresamente por la Constitución.

Lo anterior, retomando las palabras del propio Villaverde, el deber del legislador consiste en no dañar situaciones jurídicas queridas por la Constitución, lo cual no depende de un plazo, pues una lesión a la Constitución por el legislador, en sentido estricto por una omisión del mismo, se puede configurar en cualquier momento, exista un plazo o no. Sin embargo, cabe recalcar que la sola inexistencia de un plazo no configura la omisión, pues dicha idea haría pensar que cualquier norma por su sola entrada en vigor podría constituir la inconstitucionalidad de la omisión. Así, dicha lesión a la norma jurídica fundamental creemos que se perfeccionaría al momento de la configuración de la lesión, y no al vencimiento de un plazo o a la sola entrada en vigor de la norma constitucional. Aspecto que creemos que se afinaría de forma más común en las omisiones relativas de ejercicio obligatorio.

Por su parte, la Suprema Corte emitió la tesis P./J. 43/2003, misma que nos sirve de fundamento a lo expuesto con anterioridad.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

El artículo [21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución](#) Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se

actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar qué el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.⁴³

“La teoría del plazo razonable, es en realidad un instrumento utilizado por los jueces constitucionales frente al legislador en el control, sobre todo de los silencios de la ley constitutivos de una inconstitucionalidad por omisión. Pues el recurso del juez al argumento del plazo razonable para legislar no es más que un falso ejercicio de política legislativa.”⁴⁴

Por su parte, al hablar de un plazo razonable para la configuración de la omisión legislativa, creemos de igual forma pertinente realizar la siguiente interrogante; ¿Cuál es el plazo razonable para que el legislador cubra la laguna generada por su silencio?

En ese sentido, al hablar sobre un plazo que en su momento el juez debería otorgar para el cumplimiento de la omisión legislativa. Consideramos en gran medida que ello debe quedar a la discrecionalidad del juez; pues este, al momento de evaluar y estudiar cada caso concreto puede determinar el tipo de omisión que se trate ya sea absoluta o relativa, otorgando un plazo razonable o prudente para su cumplimiento. Ello sin dejar de lado algunos posibles plazos que bien pudieran ser prudentes para el cumplimiento de la omisión, en específico las de carácter relativo.

Así, al hablar de una omisión de carácter relativo, al considerar que no se trata de una omisión total o bien la falta de un ordenamiento en su totalidad, sino que, va encaminada a adecuar uno ya existente, se podría considerar lo expuesto en el artículo 107 fracción II de la Constitución federal al disponer que cuando se establezca jurisprudencia por reiteración determinando que una norma es inconstitucional, la Suprema Corte deberá dar aviso al órgano emisor para que éste la subsane dentro del plazo de 90 días naturales siguientes; tomando únicamente

⁴³ Tesis jurisprudencial P./J. 43/2003 número de registro 183581, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, p. 1296.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 42-43.

dicho plazo para qué el legislativo adecue el ordenamiento en donde se localice la omisión.

En ese sentido, se puede advertir qué el aviso a qué hace referencia el artículo referido con anterioridad no emana de un activismo o de una extralimitación en sus facultades por parte de la Suprema Corte, sino, deviene de un procedimiento o qué la misma Constitución dispone para hacerse vigente en cuanto norma suprema, así mismo, una declaratoria de inconstitucionalidad no implica necesariamente qué cuente con efectos erga omnes, sino simplemente constituye la inconstitucionalidad en la qué incurre el órgano legislativo al declarar la omisión en qué este incurre, otorgando primeramente una oportunidad para qué el legislador ejerza sus facultades legislativas antes qué un órgano diferente intervenga en ello, es decir, la corte ejerza una facultad legisladora al suplir o modificar la norma.

Por lo qué ve a las omisiones de carácter absoluto, resulta más complicado el establecer un plazo para el cumplimiento, pues en este caso nos encontramos ante situaciones en donde el órgano legislativo es omiso en su totalidad de crear determinada ley, por lo qué ante dicho escenario, considero qué este debe quedar a la discrecionalidad del juez, pues el mismo una vez qué haya estudiado el caso concreto tendrá las herramientas necesarias para poder determinar un plazo adecuado y/o prudente. Aunado a qué dentro de los casos en los qué la Suprema Corte ha conocido de omisiones legislativas, independientemente del medio de control por el qué se haya tramitado, no ha existido un pronunciamiento uniforme en ese sentido, pues algunos asuntos la Suprema Corte a otorgado un plazo de un año para el cumplimiento de la sentencia y en otros otorga únicamente el siguiente periodo de sesiones inmediato y en el peor de los casos únicamente declara la inconstitucionalidad en qué incurre el Poder Legislativo sin hacer pronunciamiento alguno para su cumplimiento, dejando nuevamente en un Estado de vulneración a la propia Constitución.

En conclusión, y en base a los razonamientos expresados con anterioridad, es qué creemos indispensable qué el plazo en qué se configure una omisión

legislativa debe de ser el mismo que establezca el propio legislador, pues de acuerdo a la tesis P./J. 43/2003, esta se actualiza día con día mientras la omisión subsista. Ahora bien, el plazo que en su momento debe el juez otorgar al órgano legislativo para que cumpla con dicha omisión, de igual forma considero debe en primer momento quedar a la discrecionalidad del juez, dependiendo del caso concreto y el tipo de omisión que se trate; o bien, dos periodos de sesiones ordinarias, siendo un plazo razonable o prudente para el cumplimiento de una omisión, aunado a como se verá más adelante en los capítulos subsecuentes, dicho periodo es contemplado en ordenamientos jurídicos locales de algunos Estados y de asuntos resueltos por el pleno de la Suprema Corte.

2.4 Sujetos legitimados para promover la omisión legislativa

Dentro del presente capítulo, es de suma importancia analizar y ver el papel que juegan o tienen los sujetos en una relación jurídica en donde los derechos humanos pasan a ser la base y fundamentación de nuestra Constitución. En ese sentido, surge la siguiente interrogante; ¿Quién está obligado a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos que son la base de nuestro ordenamiento jurídico?

Así, abordaremos primeramente los tipos de sujetos en las relaciones jurídicas, para posteriormente abordar los sujetos legitimados frente a las omisiones legislativas.

Al hablar de sujetos en el derecho y específicamente frente a los derechos humanos, estos adquieren una doble posición, ya sea activa o pasiva, en ese sentido, Escobar Roca Guillermo refiere precisamente a dicha distinción. “Los obligados (también llamados sujetos pasivos o destinatarios) por los derechos son aquellas personas, grupos o poderes públicos que han de respetar pasivamente y al mismo tiempo garantizar activamente en sentido amplio los derechos. Bajo la forma del constitucionalismo liberal, el primer y natural obligado por los derechos ha sido el Estado.”⁴⁵

⁴⁵ Escobar Roca, Guillermo, *“Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos”*, Madrid España, Centro de iniciativas de cooperación al desarrollo, Universidad de Alcalá, 2005, p.75.

En ese tenor, podemos decir qué al hablar de sujeto pasivo u obligado, podemos entender como a quien se le reclama el reconocimiento y garantía en concreto del derecho humano de qué se trate, como titular de un deber, ya sea como autoridad en su calidad de perteneciente al Estado o bien, un particular en calidad de autoridad.

De acuerdo con la definición antes descrita, en nuestra Constitución en su artículo primero párrafo tercero, nos dice qué todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de respetar, garantizar y promover los derechos humanos, y por consecuencia el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Así, podemos concluir qué todas las autoridades del Estado mexicano adquieren el carácter de sujetos pasivos frente a los derechos humanos.

Por consecuencia, podemos decir qué el carácter de sujetos activos en cuanto titulares de los derechos qué se reclaman para su defensa y garantía, son las personas mismas; en ese sentido, nuevamente al artículo primero, pero en su fracción primera, otorga dicho carácter activo, al referir qué todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales en donde el Estado mexicano sea parte, aunado a las garantías constitucionales para su protección.

Ahora bien, en nuestra investigación hemos hecho referencia a la omisión legislativa, sin embargo, al hablar de sujetos activos y pasivos dentro de una relación jurídica y cuando en esta se ventilen violaciones a los derechos humanos, podemos decir entonces qué el Poder Legislativo adquiere el carácter de sujeto pasivo frente a posibles vulneraciones a los derechos humanos reconocidos y protegidos por la Constitución. Lo anterior tomando en consideración lo expuesto por la propia Constitución en su artículo primero y qué previamente hemos analizado; además, la Constitución impone al Poder Legislativo un accionar determinado, convirtiéndolo en un mandato constitucional, ahora bien, si este incumple dicho mandato, se actualizaría entonces una inconstitucionalidad por

omisión, frente a lo cual deberá ejercerse mediante la garantía constitucional pertinente y por consecuencia otorgando nuevamente el carácter de sujeto pasivo.

Por su parte, al hablar de sujeto activo, nos referimos esencialmente a las personas en cuanto titulares de los derechos humanos, por ello, tanto normativamente como jurisdiccionalmente, no existe una teoría uniforme respecto a los sujetos legitimados para promover la omisión legislativa, pues como veremos más adelante en el capítulo IV; la omisión legislativa ha sido admitida por diversos medios de control constitucional como la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y el juicio de amparo; dando como consecuencia una disparidad de criterios pues cada medio de control tiene establecidos perfectamente los sujetos legitimados para cada acción.

Ante tal disparidad de criterios, a fin de poder establecer los sujetos legitimados para promover la inconstitucionalidad por omisión legislativa, Rangel Hernández Laura ha realizado una clasificación sobre la legitimación en las omisiones en:

- a) Legitimación amplia. En este tipo de legitimación no se precisan los sujetos que pueden promover la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, por lo que se puede entender que cualquier persona o cualquier autoridad, lo pueden hacer. Pues ello podría equivaler a una acción popular.
- b) Legitimación semi restringida. Por lo que ve a este tipo de legitimación, resulta un tanto abierta, pero con ciertos límites. Los sujetos que pueden promover la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa están indicados, pero a diferencia de la legitimación restringida, los sujetos que cumplan con ciertos requisitos pueden promover dicha acción.
- c) Legitimación restringida. En esta legitimación, se reduce el número de sujetos que pueden promover la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa y se reserva para aquellas que reúnen ciertas condiciones; por lo general esta acción se encuentra a cargo de los órganos del Estado y no al alcance de las personas.⁴⁶

⁴⁶ Rangel Hernández, Laura Maribel, *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría general y su control jurisdiccional en México*, Porrúa, Instituto de derecho procesal constitucional, 2009, p.162.

En un sentido similar, Samaniego Santamaria Luis Gerardo realiza una clasificación en dos grupos:

- a) Los que facultan a diversos órganos del Estado. Dentro de esta, se encuentran la jurisprudencia de la corte, así como las constituciones de los Estados de Veracruz, Chiapas y Quintana Roo y a nivel federal, tiene legitimación los mismos que la tienen para promover la controversia constitucional.
- b) Los que legitiman no solo a los órganos del Estado, sino también a las personas físicas o jurídicas de carácter privado. En este tipo de legitimación se encuentran los Estados de Tlaxcala y Coahuila. Por lo que ve al primero de ellos, el Estado de Tlaxcala nos dice que es una de las más amplias del país, pues su Constitución y su ley de control constitucional otorgan esa facultad a las autoridades estatales, municipales y a las personas residentes en el Estado.

Por lo que ve al Estado de Coahuila, se realiza a través del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad a nivel local, por lo que los sujetos legitimados son los mismos que para esta, organismo público autónomo, cualquier persona a través del organismo autónomo de defensa de los derechos humanos y los partidos políticos incluso nacionales.⁴⁷

Como podemos observar, en ambas clasificaciones, tanto la legitimación amplia y la restringida que propone Laura Rangel, las consideramos poco adecuadas, pues la primera traería un exceso de asuntos, sin que exista una limitación alguna y por consecuencia violaría el principio de una justicia pronta y expedita, pues ello le conllevaría a la Suprema Corte mayor tiempo dar solución por una carga excesiva de trabajo.

Ahora bien, por lo que ve a la última clasificación de la autora antes citada, y la primera hecha por Samaniego, de igual forma las consideramos inadecuadas, pues ambas nos habla de que esta solo podrá ser promovida por los órganos del

⁴⁷ Samaniego Santamaria, Luis Gerardo, *"Análisis de la regulación de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en México"*, en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII: Procesos constitucionales orgánicos, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 683-685.

Estado, pues ello se podría prestar a intercambios políticos entre los diferentes órdenes de gobierno, quedando legitimado solo un pequeño grupo, sin existir un contrapeso real y en donde se siga una misma línea política hecha por el Ejecutivo, como actualmente nos encontramos en el Estado Mexicano.

Por último, y por lo que ve en específico a la segunda clasificación hecha por Laura Rangel y la segunda hecha por Luis Gerardo Samaniego resultan ser las más adecuadas para establecer la legitimación de las omisiones legislativas, al resultar más amplia, pues no solo quedarían comprendidos los diferentes órganos del Estado, sino que, se facultaría también a las personas que consideren una violación a sus derechos fundamentales.

Ello en razón de que, como se podrá observar en los capítulos siguientes, y debido a que la omisión legislativa ha sido admitida por diversos medios de control, como lo hemos referido anteriormente, en todos y cada uno de los asuntos analizados por la Suprema Corte y lo expuesto por constituciones locales, se advierte que se han denunciado omisiones legislativas en diversas materias, como la administrativa, la penal, la electoral y en tema de derechos humanos; por ello es que se considera que la forma más adecuada es la expuesta en el párrafo anterior, pues la omisión no es un tema que se encuentre supeditado a una sola materia para que sea limitada su acción.

2.5 Los derechos fundamentales y su violación ante las omisiones legislativas

Dentro del presente apartado, abordaremos un tema por demás relevante cuando hablamos de omisiones legislativas y es su posible violación a los llamados derechos fundamentales, así mismo, la relevancia como se vio en apartados anteriores, de los llamados derechos sociales, económicos, culturales y ambientales (Desca); el poder poner de manifiesto las herramientas jurisdiccionales por medio para su protección, específicamente el juicio de amparo, que ha servido para la protección de los derechos fundamentales ante la omisión por parte del órgano legislativo.

Primeramente, debemos referir que se entiende por derechos fundamentales; en ese sentido, se alude a aquellos derechos humanos

garantizados por el ordenamiento jurídico positivo y qué en la mayoría de los casos se encuentran en las constituciones y que, por consecuencia suelen gozar de una tutela reforzada, sin embargo, como lo hemos referido en líneas que anteceden, para qué dichos derechos sean realmente garantizados y efectivos, se requiere de ciertas garantías Constitución.

Cuando hablamos de protección de los derechos humanos, dentro de nuestro sistema jurídico, es inevitable hablar de la relación que existe entre el legislador y los jueces, en cuanto a la identificación de los derechos y su protección.

Pues la Constitución no solo es un programa político dirigido al legislador, sino que tiene la naturaleza de fuente del derecho que también se dirige a los jueces que también puedan aplicar la misma directamente.

La presencia en la Constitución de principios, más que de reglas, inevitablemente implica una extensión del poder interpretativo de los jueces, en particular, en presencia de los derechos sociales, el papel y el impacto del derecho jurisprudencial.⁴⁸

“La protección de los derechos fundamentales, en particular requiere de una actividad de ponderación entre principios constitucionales y que ello implica una actividad de interpretación de los mismos por los jueces.”⁴⁹

De este modo, en todo sistema democrático se debe de actuar en un plano de igualdad entre el Poder Legislativo y la labor de los jueces, pues los derechos fundamentales en cuanto elemento esencial de toda Constitución, se deben garantizar estos por encima de la decisión mayoritaria de los legisladores.

En ese sentido, la decisión por mayoría y la garantía de los derechos humanos, aparecen como dos pilares de la democracia, y el legislador y la justicia constitucional como principales garantes de cada uno de ellos. Aunque no de forma exclusiva, porque la justicia constitucional también a de garantizar que el

⁴⁸ Famiglietti, Gianluca y Romboli, Silvia, “*Justicia constitucional y protección de derechos. Reflexiones en torno al encuentro del CAF 2020*”, México, Universidad de Pisa, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021, pp. 127.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 129.

legislador respete los procedimientos de formación mayoritaria, del mismo modo qué el legislador desarrolla los derechos.⁵⁰

Como pudimos apreciar en el apartado anterior, las personas físicas y morales en cuanto titulares de derechos, adquieren el carácter de sujetos activos y las autoridades del Estado primordialmente son los sujetos pasivos. En ese sentido, cobra relevancia nuevamente el artículo primero párrafo tercero de la Constitución, al contemplar dentro de su texto las siguientes expresiones; “respetar, garantizar, prevenir y reparar violaciones a los derechos humanos”; en ese orden, las autoridades del Estado en cuanto sujetos pasivos de una relación jurídica, deben en todo momento hacer cumplir ante sus actuaciones cada una de las expresiones antes citadas, y su falta de inaplicabilidad conlleva por si sola una violación directa a la Constitución y los derechos humanos ante el primer y fundamental mandato de la Constitución en cuanto norma suprema.

De igual forma, como lo he referido en líneas que anteceden, así como en el capítulo anterior, en las normas de eficacia limitada, en ellas se encuentran contenidas las normas programáticas,” mismas que se caracterizan en su mayoría por ser derechos prestacionales, lo que implica el establecimiento de mandatos para los poderes públicos, necesarios para hacer reales y efectivos dichos derechos.”⁵¹ Tema que ya hemos explicado con anterioridad.

Ahora bien, cabe recordar que cuando se habla de normas programáticas, generalmente se refiere a los (Desca):

pues la omisión legislativa en materia de derechos humanos, se ha caracterizado por un claro desfase entre la norma, generosa en el reconocimiento de los derechos, y la realidad sobre tales derechos. Aunque estos derechos puedan ser aplicados de manera directa, la ausencia de desarrollo mengua su posición y fuerza. Ello reclama imperiosamente completar tal desarrollo y mitigar la omisión del mismo.⁵²

⁵⁰ Díaz Revorio, Francisco Javier, “*Justicia constitucional y protección de derechos...*” cit, p. 190.

⁵¹ Ibidem, p. 191.

⁵² Rodríguez Ortega, Julio Armando, “*La omisión legislativa en derechos humanos*”, México, Servicios de investigación y análisis, Congreso Repidal Virtual IX Red de Investigadores

Es el principio de igualdad el que se ve afectado a causa de un incorrecto desarrollo legislativo, en donde se olvida a una serie de personas que debían ser contempladas como exigencia de su derecho a ser tratados iguales.⁵³

Frente a la acción de defensa de los derechos fundamentales, basada en la inconstitucionalidad por omisión vulnerada por una omisión relativa, es la jurisprudencia la encargada de realizar la interpretación correspondiente. La legitimación activa estaría en manos de aquel individuo o grupo que se viera excluido de una normativa concreta, con la consiguiente vulneración del principio de igualdad.⁵⁴

En base a lo expuesto con anterioridad, un claro ejemplo sería el amparo en revisión 1359/2015 resuelto por la primera sala de la Suprema Corte, en donde la asociación Artículo 19 (Campaña Global por la Libertad de Expresión A19) que tiene como objeto social promover la investigación, análisis, enseñanza y defensa de los derechos humanos, en particular de los derechos a la libertad de expresión, prensa e información.

La asociación civil Artículo 19 promovió un juicio de amparo indirecto contra la omisión del Poder Legislativo de emitir la ley reglamentaria del octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución mexicana, conforme a lo establecido en el artículo tercero transitorio del decreto que reforma la Constitución en materia política-electoral.

El juez de distrito del Distrito Federal que conoció del asunto en primera instancia determinó sobreseer el juicio; en base a que la vía procesal por la cual se denunciaba la omisión legislativa, resultaba inadecuada, pues el juicio de amparo no es procedente contra controversias en materia electoral. En este sentido, el Pleno de la Suprema Corte definió que la única vía para impugnar leyes de orden político electoral es la acción de inconstitucionalidad.

Parlamentarios en Línea Cámara de Diputados LXIII Legislatura, marzo- septiembre 2016, pp. 6-7. https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/TEMA2/T2_CRV-IX-10-16.pdf

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ *Ibidem*, p.8.

Aunado a qué el mismo juez hizo referencia al principio de relatividad de las sentencias en materia de amparo, toda vez que, ante una posible concesión del amparo, sería obligar a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, lo cual supondría darle efectos generales a la ejecutoria de amparo.

En lo que nos interesa, la primera sala determinó conceder el amparo a la asociación civil Artículo 19 por las siguientes razones:

El juicio de amparo es procedente, frente a la omisión legislativa pues se estaba frente a la posible violación a un derecho fundamental como es la libertad de expresión de la asociación civil Artículo 19.

Además, reconoció que efectivamente existía una obligación expresa de emitir una ley, al tiempo que un incumplimiento de esa obligación, lo que constituye una omisión legislativa absoluta.

Ahora bien, que a la luz del nuevo marco constitucional y legal había que reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias, pues el juicio de amparo amplió su espectro de protección a derechos fundamentales con dimensión colectiva y/o difusa, lo que implica que la concesión del amparo pueda beneficiar, además de a la afectada, a terceros ajenos a la controversia.⁵⁵

En ese tenor, podemos decir que, con ello, la corte reconoció que en un Estado constitucional de derecho los tribunales de amparo tienen la obligación de garantizar que los derechos fundamentales no sean vulnerados frente a omisiones legislativas; dando un paso adelante en la procedencia de las omisiones legislativas, aunado a que en la misma sentencia se resolvió sobre el cumplimiento de la omisión, lo cual será tema de análisis más adelante.

Sin embargo, dicha sentencia de amparo no deja de lado a cualquier otro derecho fundamental, ni a los llamados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales ante una posible violación por omisión, sino se debe de considerar precisamente lo expuesto en el artículo 107 fracción I en donde se reconoce tanto el interés legítimo como el colectivo para recurrir al amparo.

⁵⁵Amparo en Revisión 1359/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente Arturo Zaldívar Lelo De Larrea, Fecha de Resolución 15 de noviembre 2017. <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=190443>

2.6 Conclusión capitular

Se puede entender como omisión legislativa aquello a lo que constitucionalmente se encuentra obligado el legislador, en donde su actuar no solo se limita a la simple acción de legislar, sino aquella acción en donde el propio legislador omite realizar lo que constitucionalmente se encuentra obligado, o bien lo realiza de forma deficiente o incompleta desde el punto de vista constitucional.

En ese sentido, podemos localizar dos tipos de omisiones legislativas, las absolutas y las relativas; y que atendiendo al principio de división de poderes y al sistema competencial o facultades se obtiene cuatro tipos de omisiones:

- a) Las absolutas en competencias de ejercicio obligatorio. Cuando el órgano legislador cuenta con un mandato expreso por parte de la Constitución para la expedición de un ordenamiento jurídico secundario y no lo haya hecho.
- b) Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio. Cuando el legislador cuenta con la obligación de cumplimentar o emitir un determinado ordenamiento y lo realice de manera deficiente o incompleta.
- c) Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo. En este sentido, cuando el legislador tiene la facultad de decidir si actúa o no, en virtud de que no cuenta con una obligación de manera expresa en la Constitución que se lo imponga.
- d) Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo. Cuando el legislador decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al hacerlo lo realiza de manera deficiente.

Gracias a dicha clasificación, se obtiene toda una doctrina al tratamiento de las omisiones legislativas y en donde la propia Corte se ha apoyado para poder resolver las diferentes denuncias al respecto, sin importar por el medio de control constitucional que se promueva.

En ese entendido y atendiendo a la clasificación antes expuesta, se considera que las únicas omisiones que pudieran ser combatidas por algún medio de control constitucional, son las de ejercicio obligatorio en su doble aspecto, ya sean absolutas o relativas, pues atendiendo a dicha clasificación y a la tesis

jurisprudencial P./J. 11/2006, en este tipo de omisiones se cuenta con una obligación expresa constitucionalmente hacia el legislador de expedir, cumplimentar y/o adecuar determinada norma ordinaria; por su parte en las omisiones de carácter potestativo, el legislador hace uso de su facultad potestativa y decide en qué momento legislar pues no existe una obligación expresa, aunado a qué estas no cuentan con un plazo previsto para su expedición y por tanto no se configuraría una de las características propias de la omisión correspondiente al plazo previsto.

De igual forma, cuando se habla sobre la procedencia de las omisiones legislativas, y como ha quedado evidenciado en el presente capítulo, se debe de abordar el tiempo en el qué se configura la omisión, así dicho plazo considero qué se debe de estar a lo expuesto por los artículos transitorios de reforma y el juez a fin de poder determinar en qué momento se establece la omisión, este debe ser una vez cumplido o vencido dicho plazo, pues el mismo es establecido por el propio legislador, haciendo este uso de su facultad potestativa, aunado a qué a partir de ese momento se respetaría el principio de división de poderes por parte del Poder Judicial; y solo en el caso de qué en dicha reforma no se contemple un determinado tiempo este deberá quedar a la discrecionalidad del juez, una vez analizado en tema en concreto.

Ahora bien, como lo referí en el apartado correspondiente, el plazo en qué se configura una omisión legislativa, no se debe de confundir con el plazo qué en su momento el órgano judicial otorgue para el cumplimiento de la omisión; en ese sentido, al hablar sobre un plazo qué en su momento el juez debería otorgar para el cumplimiento de la omisión legislativa. Consideramos en gran medida qué ello debe quedar a la discrecionalidad del juez, pues este al momento de evaluar y estudiar cada caso concreto, puede determinar el tipo de omisión qué se trate ya sea absoluta o relativa, otorgando un plazo razonable o prudente para su cumplimiento.

Aunado a qué dentro de los casos en los qué la Suprema Corte ha conocido de omisiones legislativas, independientemente del medio de control por el qué se haya tramitado, no ha existido un pronunciamiento uniforme en ese sentido, pues en algunos asuntos la Suprema Corte ha establecido plazos diversos para su

cumplimiento, dependiendo del tipo de omisión qué se estudie, pero incluso aunque se trate del mismo tipo de omisión estable plazos diversos o bien simplemente no hace pronunciamiento alguno para el cumplimiento.

Por otro lado, al hablar sobre sobre los sujetos legitimados para promover la omisión legislativa, nos encontramos nuevamente ante un problema, pues para ello, es necesario poder establecer primeramente los tipos de sujetos en una relación jurídica en donde los derechos humanos pasan a ser la base y fundamentación de nuestra Constitución. Así, pudimos localizar dos tipos de sujetos; sujetos activos y sujetos pasivos, los sujetos obligados o también llamados pasivos, se entiende como aquellos a quienes se le reclama el reconocimiento y garantía de los derechos humanos.

En ese entendido, en nuestra Constitución, en su artículo primero párrafo tercero, se otorga el carácter de sujeto obligado a todas las autoridades del Estado, pues refiere que estas en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de respetar, garantizar, promover, prevenir y en su caso reparar las violaciones a los derechos humanos. Por su parte, el sujeto activo en la relación jurídica, son aquellos a los que se les reconoce como titulares de los derechos humanos, en ese entendido, el mismo artículo primero les otorga ese carácter a todas las personas.

Así, cuando hablamos de omisiones legislativas y el ser el órgano legislativo una autoridad, adquiere por consiguiente el carácter de sujeto obligado, por lo que constitucionalmente se encuentra obligado a respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución, por el contrario, cuando se habla de sujetos activos frente a las omisiones, nos encontramos primordialmente ante una disparidad de criterios tanto normativamente como jurisdiccionalmente al no contar un con medio procesal constitucional que admita la omisión legislativa, pues este ha sido admitido por diversos medios de control en donde cada uno y de acuerdo a su ley reglamentaria cuentan con los sujetos legitimados para cada acción.

Ante dicha disparidad, es que precisamente se concuerda con la legitimación semi restringida propuesta por Rangel Hernández Laura, en donde sean los sujetos que cumplan con ciertos requisitos los que puedan promover dicha acción, dejando

abierto a qué no solo sean personas físicas y morales las puedan recurrir a dicha acción, sino que, se contemple a ciertos órganos del Estado, pues la omisión no es un tema que se encuentre supeditado a una sola materia para que sea limitada su acción.

Por último, cuando hablamos de violaciones a los derechos humanos ante las omisiones legislativas, debemos comprender que estos se refieren a aquellos derechos humanos que se encuentran garantizados en una Constitución y que por consecuencia, suelen gozar de una tutela más amplia y en donde todas y cada una de las autoridades del Estado deben respetar, garantizar y prevenir posibles vulneraciones. En ese sentido, es que encontramos que debe existir una relación de igualdad entre el órgano legislativo y el Poder Judicial, el primero de ellos en cuanto identificación y desarrollo de los derechos fundamentales y el segundo en cuanto protector de los mismos con la finalidad de salvaguardar el orden constitucional.

Lo anterior queda claro que debe ser mediante una ponderación de principios constitucionales y de derechos fundamentales, lo que implica en cierto modo una extensión constitucional a los jueces en su trabajo de intérpretes de la propia Constitución, pues la jurisprudencia resulta ser el medio por el cual se realiza dicha interpretación a los principios constitucionales. Siendo los jueces los encargados de realizar dicha ponderación, por tanto, el legislador debe respetar en cierto modo las determinaciones de la Suprema Corte en cuanto tribunal constitucional.

Ahora bien, en las llamadas normas constitucionales de eficacia limitada se encuentran las normas programáticas, en las cuales se dejan a la discrecionalidad del legislador el establecer los fines necesarios para hacer efectivos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, pues ante una omisión legislativa se mengua su desarrollo y fuerza.

Dejando en claro, que los derechos humanos pueden ser violentados tanto por personas físicas y morales, así como por cualquier autoridad del Estado, en donde la inconstitucionalidad por omisión no debe de estar supeditada a un solo sujeto, y una sola materia; ejemplo de ello es el amparo en revisión 1359/2015, que

como hemos visto en el apartado anterior, la primera sala de la Suprema Corte determino por conceder el amparo a la quejosa (persona moral llamada artículo 19) pues se estaba frente a la posible violación a un derecho fundamental como es la libertad de expresión de la asociación.

Capítulo III

Procedencia de las omisiones legislativas en las entidades federativas del Estado mexicano

Como lo hemos referido en los capítulos anteriores, en México a nivel federal no contamos con un medio procesal que admita específicamente la omisión legislativa, sin embargo, a nivel local encontramos que diez estados de la república mexicana han legislado al respecto, otorgando un tratamiento diverso a la omisión legislativa en cada uno de estos estados, en unos de estos creando propiamente un medio de control en específico y en algunos otros admitiendo la omisión por medios de control constitucional específicos de cada estado, otorgando con ello a la omisión características propias y distintivas, tal es el caso de Veracruz, Chiapas, Tlaxcala, Quintana Roo, Coahuila, Querétaro y recientemente la ciudad de México.

Si bien, lo anterior podría resultar hasta cierto punto incongruente, que la omisión legislativa resulte más desarrollada en las constituciones locales que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo sucesivo Constitución federal, y que lo que se conozca sobre el tema en mención sea la experiencia de la Suprema Corte al afrontar las omisiones legislativas; tal es el caso de la controversia 14/2005, entre otras, que han dado pie a tesis jurisprudenciales de gran calado a nivel nacional, estableciendo toda una doctrina a seguir en el tratamiento de las omisiones legislativas.

En ese sentido, podemos hablar de un doble aspecto de justicia o tutela constitucional, tanto a nivel local y federal, lo cual bien puede delimitarse mediante un parámetro constitucional uniforme basado en el principio de supremacía constitucional, y que necesariamente se debe de contar con un mecanismo de control para su salvaguarda; ante esta falta de un mecanismo de control en

específico, es qué en los estados se ha abierto la oportunidad de introducir nuevos mecanismos de control en torno a la omisión legislativa.

Por lo anterior, y con la finalidad propia de ir identificando las características propias de la omisión legislativa en los estados, y evidenciando en cada uno de estos la disparidad de criterios otorgados a la omisión en cuanto a su procedencia y tramitología; por ello, nos remitiremos a analizar directamente sus constituciones locales, así como sus ordenamientos secundarios, no sin dejar de lado la opinión de diversos juristas como Cesar Astudillo, que han analizado directamente la procedencia de la omisión legislativa en los estados.

3.1 La procedencia de la omisión en la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

En su artículo primero la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en lo sucesivo Constitución de Veracruz, refiere que dicha entidad es parte integrante de la federación mexicana, libre y autónoma en su administración y gobierno interior; reconociendo que dicha autonomía resulta ser la base de su organización política interna y como fundamento de validez de su ordenamiento jurídico, con la capacidad de expedir su propia Constitución, pero a la vez se ve obligado a acatar lo dispuesto en los ordenamientos de mayor jerarquía, tal y como lo dispone en su artículo 80 en donde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo sucesivo Constitución federal, la Constitución de Veracruz, las leyes federales y los tratados internacionales serán la ley suprema.

En ese entendido, y adentrándonos al tema que nos ocupa, encontramos en su artículo 56 fracción I y II de la Constitución de Veracruz que el Poder Judicial de dicho estado, cuenta con la atribución de garantizar en todo momento la supremacía y el control constitucional, privilegiando la interpretación que se realice de la Constitución de Veracruz y anular los actos contrarios a la misma, salvaguardando en todo momento los derechos humanos.

En ese contexto y al hablar de un control constitucional, en su numeral 64 fracción III encontramos el fundamento de la acción por omisión legislativa como control constitucional autónomo y en donde además de la acción que nos ocupa, se

encuentra la de protección de los derechos humanos, de regularidad constitucional de los actos del ministerio público, las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y las cuestiones de inconstitucionalidad, contando con una sala especializada de control constitucional integrada por tres magistrados encargados de sustanciar y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del tribunal superior de justicia del estado. Así, dicho control constitucional cuenta con dos órganos, el pleno y la sala constitucional, donde esta última actúa como un órgano sustanciador al conocer del asunto y formular el proyecto de resolución, pero el pleno actúa como última instancia al resolver en definitiva de acuerdo con los artículos 64 fracción III de la Constitución de Veracruz, y 15 fracción III de la ley orgánica del poder judicial del estado de Veracruz, en lo sucesivo LOPJEV.

Sin embargo, esta última parte no es del todo aceptada, pues tanto Cesar Astudillo Reyes y Fernández Rodríguez comparten que, la división de fases para conocer de un mismo proceso genera que ni la instancia que substancia ni la que resuelve tenga una visión completa del problema, materia de la controversia.⁵⁶

Por su parte, el artículo 65 fracción III de la Constitución del Veracruz dispone que:

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

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

⁵⁶ Astudillo Reyes, César Iván, et al, *“Derecho constitucional estatal, memorias del VI y VII congreso estatales de derecho constitucional de los estados”*, México, UNAM, 2009, p. 211.

atendiere la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a qué deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto.

Adentrándonos a la procedencia de la omisión legislativa, en la ley de control constitucional del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en lo sucesivo ley de control constitucional, resulta reglamentaria de los artículos 56 fracción I, 64 fracciones I, III, IV, V y 65 de la Constitución de Veracruz, y qué previamente ya analizamos; en ese entendido, tenemos el numeral segundo de la ley antes referida donde nos vuelve a reafirmar lo expuesto en párrafos anteriores en razón de qué la sala constitucional resulta competente para sustanciar las acciones por omisiones legislativas y qué corresponde al pleno resolver en definitiva las mismas. .

Por su parte, en el título cuarto de la ley de control constitucional en su artículo 103 dispone que:

Artículo 103. Procede la acción por omisión legislativa, cuando se considere qué el Congreso del Estado no ha aprobado alguna Ley o Decreto y qué dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Política del Estado.

Se entenderá qué afecta al debido cumplimiento del texto fundamental, cuando por el propio mandato Constitucional, el Congreso del Estado esté obligado a expedir alguna Ley o Decreto, y aquél no lo haga.

En estas acciones se aplicará en todo aquello qué no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título Segundo de esta Ley. Se procederá sobreseer, siempre qué el Congreso del Estado legisle hasta antes de qué se dicte sentencia definitiva en el asunto planteado sobre la omisión qué hubiere motivado la acción.

En ese orden de ideas, la ley de control constitucional determina qué la omisión legislativa podrá promoverse en cualquier tiempo mientras esta subsista, aspecto qué coincide con la tesis P./J. 43/2003 y qué ya hemos referido en capítulo pasado; teniendo el carácter de partes, el gobernador o la tercera parte de los ayuntamientos, en cuanto parte actora, como demandado el congreso del estado y como tercero interesado el gobernador del estado cuando la acción sea interpuesta por los ayuntamientos de la entidad, y tanto el actor como el tercero interesado podrán comparecer a través de los servidores públicos facultados para ello. Sin

embargo, en esta última parte, se limita la acción a órganos del estado sin la posibilidad de que organizaciones civiles, órganos autónomos o personas físicas puedan recurrir a dicha acción cuando se trate de violaciones a derechos humanos. Artículos 104, 106, 107 de la ley de control constitucional.

En ese tenor, tanto el gobernador del estado como los ayuntamientos, en cuanto sujetos legitimados para promover la acción por omisión legislativa en su demanda, deben señalar aspectos puntuales como, nombre del actor y domicilio, la autoridad demandada, si hubiere tercero interesado, la ley donde se denuncie la omisión, los preceptos constitucionales violentados, los hechos o antecedentes de la norma impugnada y los conceptos de violación. Donde una vez iniciado el procedimiento y colmado los requisitos previamente señalados se podrá prevenir al actor para que aclare o corrija su escrito inicial dentro del plazo de 5 días y una vez hecho lo anterior, el magistrado ponente solicitara si existe o no la norma o precepto impugnado al director de la gaceta oficial y en caso de no existir entonces se le correrá traslado a la mesa directiva del congreso del estado a fin de que informe las razones del por qué no ha emitido la norma o precepto impugnado dentro del plazo de quince días.

Este último aspecto, así como la acumulación de dos o más acciones por omisión legislativa cuando se reclame la omisión de una misma norma, son características que considero de suma importancia al tratar de definir el tipo de omisión y si la razón resulta ser propiamente atribuible a un no actuar por parte del órgano legislativo y que no se deba a actos previos que les impida a los legisladores cumplir con la obligación constitucional y en un segundo punto se puede declarar el sobreseimiento en virtud a los argumentos expuesto por la mesa directiva o bien por que la omisión sea cubierta antes de la emisión de la sentencia.

Una vez rendido dicho informe, se abriría una etapa de alegatos por el término de cinco días, para posterior y una vez colmado el procedimiento, se someta el proyecto de sentencia a consideración de la sala y el cual una vez hecho se someta al pleno para su aprobación de la resolución definitiva y en donde la resolución emitida por el pleno decreta la existencia de la omisión legislativa,

surtiendo efectos al día siguiente de la publicación en la gaceta oficial del estado, otorgando un plazo de dos periodos de sesiones ordinarias para que el órgano legislativo expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Artículos del 110 al 118 de la ley de control constitucional.

Para este punto, cobra relevancia lo expuesto en el capítulo anterior en el apartado de plazo razonable para la configuración de la omisión legislativa, en donde se pugnaba por que primeramente no se confunda el término en que se da propiamente el nacimiento de la omisión, con el plazo para el cumplimiento de la obligación constitucional, donde este último debe de quedar a la discrecionalidad del juez tomando en cuenta el tipo de omisión que se trate ya sea absoluta o relativa y la disparidad de criterios que existe al respecto, pues en el caso de Veracruz la ley de control constitucional establece un plazo de dos periodos de sesiones ordinarias del congreso del estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión, lo cual considero inviable en virtud que como se ha manifestado anteriormente no se le debe otorgar el mismo tratamiento a una omisión relativa que a una absoluta.

En virtud a las sentencias emitidas por el pleno, resulta indispensable resaltar lo expuesto en el párrafo segundo y tercero del artículo 118 de la ley de control constitucional al establecer dos aspectos puntuales que viene a reforzar lo expuesto en los capítulos pasados al sostener que no se puede hablar de una violación del principio de división de poderes cuando previamente se le respeta por parte del poder judicial o los jueces en su caso, las facultades asignadas constitucionalmente a cada poder, y en su caso se le otorgue una cierta discrecionalidad a los jueces a fin de mantener el orden constitucional cuando la omisión persista por parte del poder legislativo una vez agotado el término para su cumplimiento.

Artículo 118...

Si transcurrido el plazo arriba referido no se atiende la resolución, el Tribunal dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha Ley o Decreto.

Las bases se dictarán en un plazo no mayor a diez días, contados a partir de qué hubiere transcurrido el término para qué el Congreso hubiere expedido la Ley o Decreto de qué se trate la omisión, y en ellas, el Tribunal deberá señalar los sujetos, las obligaciones y todas aquellas condiciones y circunstancias para dar efectivo cumplimiento al texto Constitucional. Las bases tendrán vigencia desde su publicación en la Gaceta Oficial del Estado, y cesarán sus efectos, sin necesidad de declaración expresa, cuando se encuentren publicados la Ley o Decreto respectivos.

Si bien, como se ha podido evidenciar, la acción por omisión legislativa se encuentra con mayor desarrollo en la Constitución de Veracruz que en la propia Constitución federal, pero dicho desarrollo sigue generando ciertas dudas e inconsistencias, pues en su artículo 64 fracción III, se reconoce como un medio de control constitucional autónomo, del mismo modo, dentro de dicho numeral se encuentra la primer inconsistencia o duda al respecto, otorgado la facultad a la sala constitucional de substanciar y formular la resolución que se pudiera emitir sobre la acción por omisión legislativa, pero al mismo tiempo da el poder de resolver en definitiva al someter a la consideración del pleno el proyecto de resolución o bien modificarlo si así lo considere el pleno; lo cual podría ocasionar visiones distintas por parte de dos órganos de un mismo poder al resolver un mismo asunto, además de la disparidad de criterios entre dichos órganos y sus magistrados integrantes.

Pues en ese sentido, y con la finalidad de en su momento evitar dichas inconsistencias o dudas al resolver un asunto, el pugnar por qué sea un solo órgano el que conozca y resuelva en sentencia definitiva la acción por omisión legislativa resulta para el suscrito la mejor vía, además de poder otorgar una mayor uniformidad a los criterios al ser un solo órgano y no dos, los que conozcan de un mismo asunto.

En ese sentido, existen cuestiones que valdría la pena resaltar en el procedimiento hasta ahora explorado sobre la omisión legislativa en el estado de Veracruz; como el que se pueda sobreseer un asunto, el que se

otorgue un plazo en sentencia para el cumplimiento de la misma, y se otorgue un término para el cumplimiento de cada etapa en el procedimiento; sin embargo, existen otros aspectos como el ya referido plazo para el cumplimiento de la sentencia donde independientemente de la omisión que se trate, se otorga el mismo plazo para su cumplimiento, lo cual se ha abordado en temas anteriores por el suscrito al considerar que este debe de atender al tipo de omisión y a la discrecionalidad del juez.

Así, al hablar de la discrecionalidad con la que debe de contar el juez al resolver en sentencia una omisión legislativa, esa misma discrecionalidad debe ser trasladada para en caso de que una omisión siga persistiendo aun y existiendo sentencia definitiva en un determinado asunto, para que el juez en su caso dicte las directrices a seguir por parte de las autoridades mientras la omisión se subsane y de esa forma mantener y respetar el orden constitucional del estado o federación, tal y como lo dispone el numeral 118 de la ley de control constitucional.

Por último, una de las mayores inconsistencias que se pueden identificar a lo largo del estudio de la omisión legislativa en el estado de Veracruz, resulta ser los sujetos legitimados para promover dicha acción, limitando su espectro solamente a dos poderes, ya sea el ejecutivo o bien la tercera parte de los ayuntamientos, lo cual dejaría fuera tanto a personas físicas como a organizaciones civiles donde su objeto social vaya encaminado a la protección de derechos fundamentales, aunado a que en la propia legislación analizada, no se contempla tanto a partidos políticos en temas de materia electoral o bien a órganos autónomos que sirven de contrapeso en el control de regularidad constitucional, como las comisiones de derechos humanos, los institutos de transparencia o bien la propia fiscalía del estado.

3.2 La procedencia de la omisión en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas

El estado de Chiapas, como una de las entidades federativas que dentro de su régimen constitucional y su sistema jurídico, contemplan la acción por omisión legislativa como un medio de control constitucional. En ese orden de ideas, tenemos que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, en lo sucesivo Constitución de Chiapas, al igual que la Constitución de Veracruz; y por voluntad del pueblo chiapaneco, es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos desde 1824, siendo libre en su régimen interior sin más limitación que lo contenido en la Constitución federal.

Un punto relevante dentro de la Constitución de Chiapas, es que le da una especial relevancia a los derechos humanos, al disponer una serie de artículos del 3 al 15 y capítulos específicos sobre la protección y garantía de los derechos humanos, pues la misma en su artículo tercero contempla que el estado tiene la obligación de respetar y promover los derechos humanos contenidos en su Constitución, la Constitución federal y los tratados internacionales, asegurando una protección más amplia a toda persona.

Por su parte, el tribunal superior de justicia se encuentra primordialmente integrado por un pleno de distrito, salas regionales colegiadas y unitarias especializadas en diversas materias, salas regionales colegiadas y unitarias mixtas, juzgados de primera instancia, juzgados burocráticos y laborales. Artículos 73 de la Constitución de Chiapas y 16 del código de organización del poder judicial del estado de Chiapas, en lo sucesivo código de organización del poder judicial.

Así, tanto la Constitución de Chiapas, en su artículo 78 y el código de organización del poder judicial en su numeral 36, disponen que el pleno será el órgano encargado de conocer de los asuntos de control constitucional y solo funcionará cuando existan asuntos de su competencia, convirtiendo al

pleno como el órgano rector de los criterios jurídicos de interpretación constitucional, donde sus decisiones serán definitivas e inatacables y se tomarán por unanimidad de votos o bien por mayoría de sus integrantes.

El pleno se integrará por los presidentes de las salas regionales especializadas y donde existan un mayor número de juzgados de primera instancia y su presidente será elegido por mayoría de votos de sus integrantes, desempeñando su función por un lapso de dos años.

De esta forma, y adentrándonos al tema que nos ocupa, en su numeral 77 fracción III capítulo VI; nos habla del control constitucional, como un medio para mantener la eficacia y la actualización democrática de la Constitución de Chiapas, dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior, lo anterior con los límites y restricciones que establezca la Constitución federal y demás legislación concerniente.

En ese sentido, la Constitución de Chiapas en el numeral antes citado, contempla tres medios de control constitucional, los cuales a excepción de la materia electoral lo conocerá y resolverá el pleno de distrito:

- I. De las controversias constitucionales.
- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción de una norma general y su Constitución local.
- 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.

Para el ejercicio de las acciones por omisión legislativa, existe una ampliación de los sujetos legitimados para promover dicha acción al contemplar al gobernador del estado, la tercera parte de los miembros del congreso del estado, la tercera parte de los ayuntamientos. Aspecto que se

diferencia de la Constitución de Veracruz al solo contemplar al gobernador y los ayuntamientos, dejando fuera a los miembros del congreso del estado.

Por su parte, la ley de control constitucional para el estado de Chiapas, en lo sucesivo ley de control constitucional, en su título cuarto capítulo I; le otorga una tramitación especial a la acción por omisión legislativa y en su numeral 97 dispone que:

Artículo 97.- Procede la acción por omisión legislativa, cuando el congreso no resuelva alguna iniciativa de ley o decreto en los términos que establezca la legislación respectiva y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución política local.

En estas acciones se aplicará, en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II de esta ley.

Con independencia de las causales de sobreseimiento a que alude el artículo 29 de la presente ley, procederá a sobreseer, siempre que el congreso del Estado resuelva la iniciativa o decreto de que se trate la omisión previamente a que se dicte sentencia definitiva en el asunto planteado.

Teniendo el carácter de partes, el gobernador del estado, la tercera parte de los ayuntamientos y de los miembros del congreso del estado, en calidad de parte actora y como demandada, el congreso del estado o alguna de sus comisiones y como tercero interesado, el gobernador del estado, cuando menos la tercera parte de miembros del congreso o el procurador general de justicia del estado.

Así, los sujetos antes referidos como parte actora tendrán el plazo de treinta días posteriores a la presentación de la iniciativa o decreto materia de la omisión para interponer el medio de control por omisión legislativa, con independencia de que el congreso se encuentre en periodo ordinario de sesiones o receso.

Tomando en cuenta lo anterior, el congreso del estado tendrá el lapso de treinta días para dar respuesta a la iniciativa o decreto, lo cual conllevaría

primeramente a qué el congreso extienda su periodo de sesiones ordinaria si una iniciativa de ley se propone al final de un periodo ordinario de sesiones, para lo cual el congreso se vería obligado a convocar a un periodo extraordinario para su eventual aprobación.

Por otro lado, claramente se puede apreciar qué tanto en la Constitución de Chiapas como en su ley de control constitucional no se contemplaron los tipos de competencias; es decir, las de ejercicio obligatorio y las de ejercicio potestativo, al introducir en el texto del artículo 97 y 98 de la ley de control constitucional, qué se tendrá el lapso de treinta días naturales posteriores a la presentación de la iniciativa de ley o decreto para ejercitar la acción por omisión; otorgando la posibilidad de ejercitar dicha acción en contra de una iniciativa de ley, lo cual se contrapondría con la tesis P./J. 11/2006 omisiones legislativas y sus tipos⁵⁷ y a la cual ya nos hemos referido en el capítulo anterior, pues la misma establece los tipos de competencias por parte del órgano legislativo y claramente al hablar de una iniciativa de ley se está ante una obligación de carácter potestativo en donde el propio poder legislativo tiene la facultad de decidir cuándo y en qué momento ejerce dicha facultad.

En esa tesitura, es de llamar la atención qué en la Constitución de Chiapas en su numeral 77 fracción III, se incluya como parte de los sujetos legitimados para promover dicha acción al 5 % de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, así como en la ley de control constitucional.

Continuando con el análisis de la acción por omisión legislativa, la demanda presentada por cualquiera de los sujetos referidos en líneas que anteceden, deberá contener de un inicio, los nombres y firmas de los promoventes, los órganos legislativo o ejecutivo que hubieran remitido la iniciativa de ley o decreto omitido, las normas impugnadas y los preceptos

⁵⁷ Tesis: P. LXX/2011 (9ª.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, t. I, diciembre de 2011, p 557.

constitucionales que se estimen violados. Artículos del 97 al 103 de la ley de control constitucional.

Una vez presentada dicha demanda y si esta fuera oscura o irregular, el magistrado instructor prevendrá para que se realicen las adecuaciones correspondientes por un término de cinco días y en caso de que no se subsane y si fuere de trascendencia el asunto, se le dará vista al procurador, hoy fiscal general de justicia del estado, para que su pedimento admita o deseche la demanda; una vez cumplido lo anterior, se le dará vista por quince días a la mesa directiva del congreso o en su caso, la mesa de la comisión permanente o la comisión que corresponda para que rinda un informe sobre las razones por las cuales se omitió realizar el trámite respectivo de la iniciativa de ley o decreto.

Cumplimentado lo anterior, se les dará vista a las partes para que dentro del término de cinco días formulen los alegatos correspondientes, donde el juez hasta antes de dictar sentencia, podrá hacerse llegar de todos aquellos elementos necesarios para dictar sentencia, apoyándose para ello de las partes; e igual podrá sobreseer el asunto en caso de que el congreso del estado subsane la omisión hasta antes de que se emita sentencia. Agotado dicho procedimiento, se pondrán los autos por parte del magistrado instructor el proyecto de sentencia para su resolución final. Artículos del 104 al 110 de la ley de control constitucional.

Por último, referente a la sentencia, la ley de control constitucional en su numeral 110 dispone un plazo para que el congreso del estado cumpla o resuelva sobre la iniciativa de ley o decreto que se trate, al contemplar la Constitución un periodo ordinario, y si no cumpliera el congreso en el plazo establecido tanto la Constitución de Chiapas y la ley de control constitucional; el pleno de distrito las dictara provisionalmente, las cuales estarán vigentes hasta que el congreso subsane la omisión.

En ese mismo orden de ideas, podemos decir que existe una singularidad de aspectos que coinciden con lo regulado por la Constitución

de Veracruz y sus leyes ordinarias; pues en ambas se contemplan procesos similares para la tramitación de la acción por omisión legislativa, como la acumulación de autos, el sobreseimiento del asunto, la vista otorgada la mesa directiva del congreso y la publicación de la sentencia en el periódico oficial, entre otros.

Si bien, tanto en la Constitución de Chiapas como en la de Veracruz es de reconocer qué se da un paso gigantesco en la regulación de la omisión legislativa e incluso mayor a lo resuelto en asuntos por parte de la Suprema Corte; sin embargo, resulta evidente qué hasta lo ahora expuesto y analizado, sea insuficiente para la regulación de una institución tan amplia y poco estudiada en México, evidenciando cada vez más qué la omisión legislativa necesita urgentemente una regulación uniforme a nivel federal.

3.3 La procedencia de la omisión en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala

El estado de Tlaxcala, al igual qué los estados de Veracruz y Chiapas, forman parte integrante de la federación, siendo libre y soberano en cuanto a su régimen interior, tal y como lo dispone el artículo primero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en lo sucesivo Constitución de Tlaxcala. Por su parte, en el numeral tercero afirma qué su Constitución, las leyes y decretos del congreso del Estado serán la ley suprema.

Al igual qué en la Constitución de Chiapas, la de Tlaxcala hace especial remembranza a la protección de los derechos humanos e incluso el pleno como tribunal constitucional, tiene plena facultad de conocer de los medios de defensa qué se hagan valer y vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución federal, su Constitución local, tratados internacionales y leyes federales y locales.

De acuerdo con la ley orgánica del poder judicial del estado de Tlaxcala, en lo sucesivo ley orgánica del poder Judicial, en su numeral 2 y en la Constitución de Tlaxcala, artículo 79, el ejercicio del poder judicial se

deposita en un tribunal superior de justicia, en juzgados de primera instancia, un consejo de la judicatura y un centro estatal de justicia alternativa; para ello, el tribunal superior de justicia actuará para su ejercicio en pleno y salas, actuando como tribunal de control constitucional, y el cual la propia constitución en su numeral 80 y la ley orgánica del poder judicial, artículo 25 fracción II, le otorga dicho carácter.

El sistema de justicia constitucional de Tlaxcala recoge cuatro instrumentos o medios de control constitucional para garantizar la plena eficacia de su Constitución y su normativa: el juicio de protección constitucional, el juicio de competencia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la acción por omisión legislativa. El primero de ellos alude principalmente, y como ya lo referimos en el párrafo qué antecede, tiende a la protección de los derechos fundamentales, y los restantes van encaminados a la protección objetiva de su ordenamiento jurídico.

Así, podemos ver que, al igual qué en el estado de Chiapas, el pleno es el órgano encargado de erigirse como tribunal constitucional y tiene la facultad constitucional de conocer y resolver en definitiva los medios de control enunciados anteriormente, principalmente de los asuntos qué se conozcan por omisiones legislativas; así el artículo 81 fracción VI, de la Constitución de Tlaxcala dispone que:

ARTICULO 81.- El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de Control Constitucional del Estado, conocerá de los asuntos siguientes:

...

Fracción 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 qué 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.

Al admitirse la demanda, se ordenará correr traslado a la responsable y al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para que rindan sus informes. Se celebrará una audiencia de pruebas y alegatos e inmediatamente después se dictará la resolución correspondiente. De verificarse la omisión legislativa, se concederá a la responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica.

Con base en lo expuesto, y a diferencia de los estados analizados en apartados anteriores, en el estado de Tlaxcala, su Constitución local no contempla un apartado especial sobre los medios de control constitucional locales, sino simplemente en su artículo 81 refiere que el pleno, actuando como tribunal constitucional, conocerá de los medios de control previamente citados.

De igual forma, es evidenciable que la Constitución de Tlaxcala y la ley del control constitucional del estado de Tlaxcala, en lo sucesivo ley de control constitucional en su artículo 1 contempla la acción contra la omisión legislativa como un medio de control autónomo e independiente al resto; no obstante, a que dichas legislaciones locales vinculan a la omisión legislativa de manera general al solo aludir a la falta de expedición de normas jurídicas de carácter general, lo cual podría generar que se ejercite dicha acción contra cualquier acto no solo imputable al legislativo como en el estado de Veracruz, sino que puede incluir al ejecutivo, los ayuntamientos o a los consejos municipales o cualquier acto hecho por los poderes citados.

En sentido similar, se encuentra la postura de César Astudillo, al indicar que; “La interpretación anterior constata que Tlaxcala ha optado por una noción amplia de omisión legislativa que difiere de la omisión strictu sensu implantada por Veracruz, toda vez que puede ejercitarse frente a quienes tienen competencias legislativas formales y también frente aquellos que tienen reconocidas potestades normativas en sentido material.”⁵⁸

⁵⁸ Astudillo Reyes, César Iván, et al, *op.cit.*, p. 219.

En ese orden de ideas, tenemos a los sujetos que se encuentran legitimados para iniciar el procedimiento, así atendiendo el ya referido numeral 81 en su fracción VI párrafo segundo establece que el ejercicio de la acción contra la omisión legislativa corresponde a las autoridades estatales, municipales y a las personas residentes en el estado; atendiendo dicha expresión, deja la propia Constitución de Tlaxcala muy ambiguo la legitimación de los sujetos que puedan ejercitar dicha acción, pues otorga dicha facultad a cualquier autoridad del estado o bien municipal, caso contrario en las constituciones de Veracruz y Chiapas que en las mismas indican precisamente los sujetos legitimados para promover la acción por omisión legislativa.

Por su parte, el artículo 3 en su fracción II, de la ley de control constitucional aclara que, para los efectos de esta ley se entiende por autoridad:

Artículo 3...

II. Autoridad: El Poder Legislativo, el Gobernador del Estado, los Ayuntamientos o Concejos Municipales, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la Universidad Autónoma de Tlaxcala, el Procurador General de Justicia y en general cualquier dependencia o entidad pública, estatal o municipal, que participe en los procesos previstos en esta Ley.

Con base en lo expuesto por el numeral antes citado, se puede advertir que dicha legitimación activa se amplía al facultar a cualquier dependencia o entidad pública estatal o municipal, lo que incluso le abriría la posibilidad a cualquier órgano público descentralizado por su vinculación directa a cualquiera de los poderes antes descritos.

Dicha legitimación se extiende aún más, como ya se ha analizado; la propia Constitución de Tlaxcala otorga dicha oportunidad a las personas residentes del estado, y la propia ley de control constitucional en su numeral 84 dispone que las personas físicas y morales que pueden ejercitar dicha acción tendrán previamente que demostrar su residencia.

En cuanto al procedimiento, la ley de control constitucional en su título segundo, establece un procedimiento general para los cuatro medios de control constitucional enlistados previamente, para después referirse de manera somera a cada institución. En general, la etapa comienza con el escrito inicial de demanda y en donde, de acuerdo al artículo 6 no existe plazo alguno para ejercitar la acción contra la omisión legislativa; posterior a la presentación de la demanda y dentro de las 24 horas siguientes, el presidente del tribunal deberá dictar auto de desecamiento, aclaratorio o de admisión, y en este último, mandará correr traslado a la autoridad responsable y al director del periódico oficial del estado para que rindan su informe correspondiente, aunado a que se designa al magistrado que conocerá hasta su conclusión del asunto.

Una vez contestada, ampliada o reconvenida la demanda dentro de los 10 días, se deberá señalar fecha para la audiencia respectiva de pruebas y alegatos dentro de los 20 días siguientes, en la cual se dará cuenta de los escritos donde se constate o no la omisión de la norma. Por su parte, si la demanda manifiesta que su omisión obedece a la inactividad legislativa de otra autoridad se le deberá llamar a esta para que actúe dentro del proceso, pero la sentencia se ocupará de ambas omisiones. Artículos del 25 al 33 y 87 de la ley de control constitucional.

Cerrada dicha etapa, se pondrán los autos a la vista del magistrado instructor para que presente su proyecto de resolución al presidente del tribunal, y este convoque al pleno para su discusión y votación dentro de los 10 días siguientes a la presentación del proyecto, precisando los alcances y las autoridades que deban cumplir con dicha sentencia. De verificarse la omisión legislativa, se concederá a la autoridad responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica omisa.

Relativo al cumplimiento de las sentencias, el multicitado artículo 81 fracción VI, dispone que el incumplimiento de esta sentencia, será motivo de responsabilidad; aunque en la Constitución de Tlaxcala y su ley de

control constitucional, no contemplan o disponen la responsabilidad a la que pueda ser sujeta la autoridad responsable en caso de incumplimiento de la sentencia en donde se decreta la existencia de la omisión legislativa.

Caso contrario, en los estados ya analizados, como es el caso de Veracruz y Chiapas, si bien en su legislación local no disponen algún tipo de responsabilidad, de manera acertada ambos contemplan la actuación del pleno o la sala constitucional para que dicten en su caso las disposiciones que se deberán de seguir y que estarán vigentes hasta que se subsane la omisión. Sumado a lo anterior, la disparidad de criterios en ordenamientos locales dentro del plazo otorgado para el cumplimiento de la sentencia, así, el estado de Tlaxcala, que es el que nos ocupa en el presente apartado, dispone sin diferencia alguna el lapso de tres meses, mientras que como ya se ha visto, tanto en Veracruz como en Chiapas disponen dos o tres periodos de sesiones ordinarios.

3.4 La procedencia de la omisión en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

Por lo que ve al estado de Quintana Roo, este, al igual que los estados analizados con anterioridad y de acuerdo al pacto federal, forma parte integrante de la federación; de acuerdo a su artículo 7, establece la llamada jerarquía normativa, donde son la ley suprema la Constitución federal, los tratados internacionales y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en lo sucesivo Constitución de Quintana Roo.

El estado de Quintana Roo, como los demás estados, hace especial remembranza a los derechos humanos; así, en ese sentido, su título segundo, artículo 12 de la Constitución de Quintana Roo, establece a la dignidad humana como el origen, esencia y fin de los derechos humanos, inherentes al libre desarrollo de la personalidad como fundamento del orden político y social, siendo la dignidad humana la base y condición para el disfrute de los demás derechos, reconociendo la superioridad de la persona y sus derechos frente a las cosas, su libertad, su autodeterminación, así como su participación real y efectiva en la toma de

decisiones. En donde todas las autoridades del estado de Quintana Roo tienen la obligación de respetar, garantizar y proteger los derechos humanos, debiendo a su vez el mismo estado prevenir, sancionar e investigar las posibles violaciones de los derechos humanos; en conclusión, los derechos humanos resultan ser la base y fundamentación de la organización política, social y jurídica.

Por su parte, la Constitución de Quintana Roo y la ley orgánica del poder judicial del estado de Quintana Roo, en lo sucesivo ley orgánica del poder judicial, en sus numerales 97 y 6, respectivamente, refieren que el Poder Judicial se depositará en un tribunal superior, en juzgados de primera instancia, juzgados de paz, un consejo de la judicatura, en un sistema integral de justicia para adolescentes y tribunales laborales.

Así tenemos que el tribunal superior de justicia se compone de once personas titulares de las magistraturas y funcionará en pleno y salas; siendo el pleno la máxima autoridad del poder judicial. Así, en su artículo 104 de la citada Constitución de Quintana Roo, establece que el control constitucional se erige como un medio para mantener la eficacia y la vigencia de la Constitución, resolviendo de manera definitiva e inatacable el orden jurídico y los conflictos de constitucionalidad, contando para su resolución con una sala constitucional integrada por tres magistrados, los cuales serán designados por el pleno del Poder Judicial.

Un punto importante que habría que resaltar es que, como se refirió en el párrafo anterior, el pleno resulta ser máxima autoridad del poder judicial, mas no así cuando se trate en materia de interpretación constitucional, siendo la mencionada sala constitucional la que fungirá como máxima autoridad local. En ese orden de ideas, y como bien se ha podido evidenciar en los apartados anteriores en donde se analiza la Constitución de los estados, Quintana Roo, al igual que el estado de Veracruz, contempla una sala de corte constitucional, con la diferencia de que en el estado de Quintana Roo la sala constitucional sustanciará y resolverá en última instancia las omisiones legislativas y el estado de Veracruz, su sala constitucional sustanciará y emitirá el proyecto de resolución, pero dicho proyecto estará sujeto a

la previa aprobación del pleno del poder judicial, actuando este como última instancia.

En ese sentido, tenemos el referido artículo 105 de la Constitución de Quintana Roo, apartado A, fracción III, en donde ambas se reconocen como un medio de control constitucional autónomo a la omisión legislativa, y el cual dispone que:

Artículo 105...APARTADO A. La Sala Constitucional será la máxima autoridad local en materia de interpretación de esta Constitución. Tendrá competencia para conocer de los siguientes medios de control:

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.

La resolución que emita la Sala Constitucional que decrete el reconocimiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

En dicha resolución se determinará un plazo para que se expida la ley o decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el período ordinario que curse o el inmediato siguiente de la Legislatura del Estado, pudiendo disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite.

En un sentido similar encontramos el título cuarto, capítulo primero, en su numeral 96 de la ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en lo sucesivo ley reglamentaria, con la salvedad de que en esta última legislación nos dice que se afecta el debido cumplimiento de la Constitución de Quintana Roo cuando, por mandato propio, el congreso del estado esté obligado a expedir alguna ley o decreto o bien que lo realice de forma deficiente.

Este último aspecto destaca en la regulación de la omisión legislativa en comparación con los demás estados previamente vistos, pues en los mismos se aducía únicamente de manera tajante a la falta de expedición de alguna ley, mas no a una regulación inadecuada por parte del órgano legislativo. Es así que debemos poner principal atención en el párrafo anterior, pues es necesario detenernos un momento para poder realizar la siguiente precisión: el Estado de Quintana Roo, en su ley reglamentaria, estableció previamente a la tesis denominada omisiones legislativas y sus tipos, la diferencia entre omisiones totales y parciales, como resultado de un análisis previo al numeral previamente citado en el párrafo anterior, al establecer dos supuestos sobre cuándo se afecta el debido cumplimiento de la Constitución de Quintana Roo, qué es donde cobra relevancia la presente precisión.

El primero de ellos y de manera similar a lo regulado por el estado de Veracruz, al considerar qué el congreso del estado no ha resuelto sobre la expedición de alguna ley o decreto, y el segundo de ellos, al establecer qué la ley o decreto expedido se haga de forma deficiente, de tal modo que no regule de manera adecuada el precepto constitucional. Con este segundo aspecto es que se abre la posibilidad a las omisiones legislativas parciales, pues solo es necesario revisar la fecha de publicación de ambos preceptos normativos para poder determinar la regulación anticipada de las omisiones de carácter total y parcial por el estado de Quintana Roo.

Si bien, para este punto, es donde el juez debe hacer uso de una verdadera técnica jurídica para poder determinar la procedencia de una omisión parcial o no; esta segunda hipótesis planteada en el párrafo que antecede resulta ser la más complicada de establecer, pues solo se llega a través de la valoración y razonabilidad normativa existente, con el fin de poder determinar si la exclusión o disparidad en los ordenamientos jurídicos denunciados por el sujeto activo se encuentra justificada o no por la inactividad del legislador.

Ahora bien, los sujetos legitimados para promover dicha acción, como se pudo ver en el citado artículo 105 de la Constitución de Quintana Roo y 99 de la ley reglamentaria, únicamente le corresponde dicho carácter al gobernador del estado o a los ayuntamientos; dejando fuera de dicho catalogo a las personas residentes de dicha entidad federativa cuando se trate de una ley omisa o una deficiente regulación en materia de derechos humanos e incluso a organismos autónomas; aunque como tercero interesado aparte del gobernador y los ayuntamientos se le pueda dar vista a cualquier órgano que pueda ser afectado directamente con la sentencia lo cual podría darle alguna intervención a la comisión de derechos humanos de dicho estado.

En cuanto al procedimiento, en su artículo 32, la citada ley reglamentaria nos dice que, una vez recibida la demanda, el magistrado de la sala constitucional será el encargado de ponerlo en estado de ejecución, pero previamente a admitir o desechar dicha acción, se prevendrá al demandante para que aclare o corrija el escrito inicial dentro de los cinco días y, una vez cumplido dicho término y de no haber cumplido dicho requerimiento y atendiendo a la importancia y trascendencia del asunto, se le correrá traslado al procurador general de justicia del estado para que, en un plazo igual al anterior y en razón a la vista hecha, se admita o deseche la demanda.

Un aspecto que comparte con los estados antes vistos es el informe al director del periódico oficial del estado para que, en este caso y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, manifieste si existe la publicación o no de la ley omisa; así, en caso de no existir dicha ley, al igual que en los demás estados, se le da vista a la mesa directiva del congreso o, bien, si existiera una iniciativa o decreto, se le dará igual vista a la comisión correspondiente para que, por separado, rindan su informe dentro del plazo de quince días.

Así, una vez agotado dicho término, el magistrado pondrá los autos para que las partes rindan los alegatos correspondientes por un plazo no mayor a cinco días, otorgándole la facultad al magistrado de solicitar hasta antes de dictar sentencia

todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para una mejor solución del caso en concreto.

La acumulación de dos o más asuntos en donde se reclame la omisión de la misma norma será de oficio o a petición de parte, la cual será resuelta por el presidente del tribunal superior de justicia del estado y no por el presidente de la sala constitucional, quien sería este último el adecuado para su resolución, al ser el órgano encargado de la interpretación de las normas constitucionales.

Una vez agotado el procedimiento, el magistrado de la sala propondrá al pleno el proyecto de sentencia para su resolución final, ello de acuerdo con el numeral 98 de la Constitución de Quintana Roo, al ser el pleno el máximo órgano del poder judicial del estado, lo cual sigue pareciendo inadecuado desde la perspectiva del suscrito, pues para la sustanciación de la acción por omisión legislativa resulta ser la sala constitucional el órgano adecuado para conocer del asunto y en donde la misma Constitución de Quintana Roo le otorga el carácter de máximo órgano e intérprete de la Constitución; mas no así para emitir la sentencia respectiva.

Si se le otorga constitucionalmente el carácter de máximo órgano e intérprete de la Constitución local en los medios de control, la sala, lo más lógico y adecuado siguiendo esa línea es que la misma sala sea capaz de sustanciar y emitir la sentencia respectiva, pues omitiendo lo anterior y dejándolo como actualmente se encuentra, el suscrito no encuentra razón de ser de la sala constitucional pues la emisión de la sentencia depende del pleno lo cual estará sujeto a diversas interpretaciones relativas a la sentencia por un órgano jurisdiccional que no conoció del asunto desde un inicio; así y en su caso, sea el pleno el órgano encargado de resolver sobre el recurso de reclamación previsto en el artículo 68 y 106 de la Constitución de Quintana Roo.

En el mismo orden de ideas, la resolución emitida por el pleno del tribunal de justicia del estado de Quintana Roo para que expida la ley o decreto que se trate la omisión, esta será a más tardar en el periodo ordinario de sesiones en curso o en

el inmediato del congreso del estado, otorgando la posibilidad de que este pueda ser disminuido cuando se afecte el interés público, lo cual debería de ser independientemente de cualquier hipótesis pues se considera que se afecta el interés público en todos los asuntos en donde se esté en juego la vulneración al orden constitucional, aunado a que a diferencia de los estados de Veracruz y Coahuila, Quintana Roo al igual que Chiapas y Tlaxcala son solo simples exhortos al órgano legislativo omiso para que cumpla con la sentencia dejando en una especie de incertidumbre la norma constitucional y la norma omisa a la voluntad del legislador de cumplir o no con la sentencia y entonces ahí si afectando el interés público.

3.5 La procedencia de la omisión en la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza

De acuerdo al artículo primero de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en lo sucesivo Constitución de Coahuila, este se reconoce al igual que los demás estados, como parte integrante de la federación, libre e independiente en cuanto a su administración y régimen interior. Del mismo modo, al igual que los demás estados analizados, en su capítulo II numeral 7 de la Constitución de Coahuila, se hace pleno reconocimiento de los derechos humanos, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, y en su interpretación y aplicación siempre se observará el principio pro persona.

Por lo que ve a la organización del poder judicial, este se deposita para su ejercicio en un tribunal superior de justicia, un tribunal de conciliación y arbitraje, tribunales distritales, laborales, juzgados de primera instancia y un consejo de la judicatura. Así, el tribunal superior de justicia se compondrá de 16 magistrados y funcionará en pleno y salas.

En ese entendido, y adentrándonos a la procedencia de la omisión en el estado de Coahuila, este le otorga un tratamiento especial a comparación del resto de los estados vistos con anterioridad, así, en su numeral 158 de la Constitución de Coahuila, se establece la llamada justicia

constitucional como un medio de control constitucional bajo el principio de supremacía constitucional.

Por su parte, como ya lo referimos en el párrafo anterior, el pleno del tribunal superior de justicia actuará en cuanto tribunal constitucional, conociendo de los medios de control constitucional como las controversias y acciones de inconstitucionalidad, así como el juicio local para la protección de los derechos humanos, teniendo principal relevancia estos últimos dos medios de control; así en el referido numeral 158 fracciones II y III, encontramos el fundamento de la omisión legislativa.

Primeramente, en la acción de inconstitucionalidad, la omisión legislativa es vista como omisión normativa, consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria, en dichos términos es que la propia Constitución de Coahuila reconoce la procedencia de la omisión legislativa como una causal más de procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

En un sentido similar, encontramos la omisión normativa dentro del llamado juicio local para la protección de los derechos humanos, como una causal más de procedencia, en el entendido de que dicha falta de regulación legislativa o reglamentaria vulnera la protección efectiva de los derechos humanos, otorgándole una calidad especial a la omisión normativa.

En ese entendido, tenemos que la Constitución de Coahuila le otorga un espectro de protección más amplio a la llamada omisión normativa, no solo al contemplar la procedencia por medio de dos medios de control constitucional locales, sino que atendiendo a las partes que se encuentran legitimadas para promover la acción de inconstitucionalidad tanto en la Ley de justicia constitucional local para el estado de Coahuila de Zaragoza (ley de justicia constitucional) como en su Constitución local, numerales 73 y 158 fracción II, dicha acción puede ser promovida por el ejecutivo del estado, el diez por ciento de los integrantes del congreso local y los ayuntamientos, organismos autónomos y el fiscal general en las materias relacionadas en el ámbito de sus aplicaciones, quedando excluidas de tal

acción las leyes, decretos y acuerdos legislativos que estarán a cargo del tribunal electoral del poder judicial.

Dentro de la acción de inconstitucionalidad, cabe resaltar el numeral 8 de la ley de justicia constitucional, pues en la misma se abre la posibilidad, al igual que en el estado de Quintana Roo, que las omisiones legislativas y/o normativas sean totales o parciales, al establecer que la materia de las acciones de inconstitucionalidad sean de estos dos tipos; ello a pesar de que la omisión legislativa no se contemple como un medio de control autónomo, sino que esta es absorbida por la acción de inconstitucionalidad.

Dentro del numeral antes citado, en su fracción VI nos dice que la omisión legislativa podrá promoverse en cualquier tiempo mientras esta subsista; en ese entendido, el presidente del tribunal superior de justicia turnará la demanda a un magistrado instructor, quien se encargará sobre su procedencia o requerimiento en caso de que esta fuere oscura u omisa en alguno de los requisitos esenciales, si el promovente no satisface los requisitos omisos o no realizare las aclaraciones pertinentes, el magistrado instructor correrá traslado por el término de tres días para que este a su consideración exponga lo conducente y de esta forma el magistrado puede admitir o desechar la demanda.

En caso de que la demanda sea admitida, en el mismo auto se le dará vista a los órganos del estado o del municipio que hayan emitido o promulgado la norma reclamada, para que dentro del plazo de quince días rindan el informe correspondiente tendiente a sostener la validez o invalidez de la norma o bien la improcedencia de la norma impugnada, al igual de darle la vista correspondiente al tercero interesado, el cual podrá ser, de acuerdo al numeral 13 de la referida ley de justicia constitucional, cualquier persona, entidad o órgano que pueda resultar afectado por la sentencia. Artículos 76, 77, 79 y 13 de la ley de justicia constitucional.

Una vez hecho lo anterior y antes de dictar sentencia, el magistrado instructor podrá solicitar a las partes o a quien considere pertinente

cualquier prueba que considere necesaria para una mejor solución; así mismo, el presidente del tribunal superior de justicia, a juicio o petición de parte podrá decretar la acumulación de dos o más acciones siempre y cuando se impugne una misma norma. Lo anterior, si no lo hiciere, y después de reunidos los informes correspondientes y dentro del término de cinco días, dará vista a las partes para que rindan los alegatos correspondientes y entonces el magistrado agotado el procedimiento, propondrá al pleno el proyecto de resolución definitivo, otorgando la posibilidad de otorgar votos particulares a los magistrados, asentado el motivo de su discrepancia en cuanto a su decisión y fundamentación.

Por último, cuando el pleno del tribunal superior de justicia verifique la inconstitucionalidad por omisión, lo comunicará al órgano competente para que, en un plazo razonable, dicte las disposiciones legislativas necesarias que permitan salvaguardar la norma constitucional que se trate; aunado a ello, el pleno emitirá los principios, bases y reglas normativas a regular conforme a la sentencia.

Ahora bien, como bien se pudo evidenciar dentro del presente apartado, por una parte, se podría decir que el estado de Coahuila mantiene una protección más amplia respecto a la omisión legislativa y/o normativa, aun y a pesar de no contemplar a la omisión como un medio de control autónomo como en los demás estados. Si bien, dicho espectro de protección amplio se ve un tanto influenciado por los sujetos que pueden promover dicha acción, ya sea por medio de la acción de inconstitucionalidad o bien a través del juicio local para la protección de los derechos humanos, se considera que dicha procedencia y regulación de la omisión legislativa y/o normativa sigue siendo insuficiente al no contemplar aspectos claros como una definición clara y precisa sobre lo que es la omisión legislativa, los tipos, los plazos y fundamentalmente la sentencia.

Dicha sentencia, en el estado Coahuila, no establece un plazo cierto para su cumplimiento, dejando su cumplimiento a la plena voluntad del

legislador local, realizando un simple exhorto sin más indicación a acatar, dejando en cierto modo en estado de incertidumbre tanto a la norma constitucional como a la parte denunciante, sin señalar los ejes rectores subsistentes mientras se subsana la omisión y por consecuencia, afectando el Estado de derecho.

3.6 La procedencia de la omisión en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro

El estado de Querétaro, en su artículo 1 al igual que los demás estados, forma parte integrante de la federación, siendo libre y autónomo en cuanto a su régimen interior, siendo ley suprema la Constitución federal y los tratados internacionales. En ese mismo orden, en su numeral segundo nos dice que toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos y las garantías para su protección reconocidas por la Constitución federal, su Constitución local, los tratados internacionales y las leyes que de ellas emanen, siempre otorgando una protección más amplia a las personas.

De acuerdo con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, en lo sucesivo Constitución de Querétaro, en su artículo 25, el ejercicio de la función judicial se encuentra integrada por un tribunal superior y juzgados, por su parte, la ley orgánica del poder judicial del estado de Querétaro contempla que se integrará en: I. Un Tribunal Superior de Justicia; II. El Consejo de la Judicatura; III. Los juzgados de primera instancia; IV. Los juzgados menores; y V. Los servidores públicos de la administración e impartición de justicia; comprendiendo para ello el pleno y las salas, estas como segunda instancia. Contando con una sala especializada en materia constitucional, siendo esta la encargada de sustanciar el procedimiento y elaborar el proyecto de resolución y el pleno, en cuanto máximo órgano será el encargado resolver, en definitiva.

Por su parte, por lo que ve a la procedencia de las omisiones legislativas, la Constitución de Querétaro en su artículo 29 fracción IV, hace

mención de manera muy vaga a la omisión, sin referir ningún aspecto relevante como en los demás estados, sino únicamente en su declaración.

ARTÍCULO 29. Es competencia del Pleno del Tribunal Superior de Justicia y de las Salas, en los términos que señale la Ley.

...

III. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución, mediante la interpretación de la misma, formando y sistematizando precedentes en materia de control de esta Constitución.

IV. Declarar sobre los casos de omisión en la expedición de leyes, cuando la misma afecte el funcionamiento o aplicación de la presente Constitución.

En ese entendido, y analizando la ley de justicia constitucional del estado de Querétaro, en lo sucesivo ley de justicia constitucional, es en esta donde abunda un poco más sobre la procedencia las omisión, siendo hasta su numeral 74 fracción II en donde contempla a la acción por omisión legislativa como un medio de control constitucional autónomo, aunque un punto que habría que resaltar al igual que en el estado de Coahuila, el estado de Querétaro añade dos juicios diversos como medios de control constitucional, juicio para la protección de los derechos fundamentales y juicio de protección de los derechos colectivos y difusos, siendo el único estado de los analizados hasta el momento que contempla y realiza dicha distinción.

Volviendo al análisis de la omisión, y en razón a lo anterior, la procedencia de la omisión legislativa sigue quedando en cierto grado vaga, pues únicamente se podría decir que procede ante la falta de expedición de leyes y que las mismas afecten el cumplimiento de la propia Constitución de Querétaro; ello sin agregar nada más. No es hasta el capítulo III, numeral 86 de la referida ley de justicia constitucional que agrega como requisito esencial para la procedencia el acreditar que la omisión legislativa impida el ejercicio de un derecho o atribución otorgado por la Constitución de Querétaro.

En ese sentido es que cobra relevancia los dos juicios para la protección de los derechos humanos, pues en términos del numeral referido en el párrafo anterior, al contemplar el impedimento del ejercicio de un derecho como requisito esencial para la procedencia de la omisión, dicha impedimento puede ser en una afectación personal y directa o bien, se trate de un derecho de carácter colectivo y difuso; abriendo la posibilidad de que cuando en una omisión se involucren derechos personales o colectivos pueda ser igualmente atacada por medio de estos juicios diversos, aunado a que una omisión legislativa por si sola afecta el interés y orden público al no permitir una correcta protección de los derechos fundamentales cuando estos estén en riesgo.

En conclusión, podemos decir que la procedencia de la omisión legislativa procede en contra de la expedición de alguna ley que afecte el debido cumplimiento de la Constitución de Querétaro; o bien, que la omisión impida el ejercicio de un derecho o atribución. Ahora, contemplando que se debe de impedir el ejercicio de un derecho como requisito esencial, se abre la posibilidad que, no solamente sean derechos de carácter personal e individual, sino de carácter colectivo y difuso, con independencia del juicio para la protección de estos derechos.

Un punto importante en la procedencia de la acción por omisión, es que el estado de Querétaro, tanto en su Constitución como en la ley de justicia constitucional, no contempla un procedimiento especial para su tramitación, en tal sentido, la propia ley citada previamente, en su artículo 87 contempla que pueden ser aplicable en lo que no se oponga a la naturaleza de la omisión legislativa, las reglas de la acción de inconstitucionalidad.

Continuando con ese mismo orden de ideas, el citado artículo 86 de la ley de justicia constitucional menciona que la acción por omisión legislativa puede ser ejercitada por:

El gobernador del Estado, los ayuntamientos o concejos municipales, los organismos autónomos en relación con la materia de su competencia y los partidos políticos nacionales y estatales con registro debidamente acreditado ante la autoridad electoral que corresponda.

De acuerdo a la ley citada con anterioridad, la acción por omisión legislativa no contempla un término fijo en el que esta se puede plantear, sino queda abierta a cualquier momento mientras la omisión no sea subsanada. Así, el magistrado de la sala constitucional que le toque que conocer de la acción por omisión legislativa, será el mismo que elabore el proyecto de resolución, ahora, si el magistrado advierte que el escrito inicial es oscuro o no cumple con los requisitos establecidos en los artículos 27 y 28 de la ley de justicia constitucional, prevendrá al promovente para que dentro de término de tres días subsane la omisión, teniendo por consecuencia no interpuesta la demanda hasta que no se cumpla con la prevención de acuerdo al artículo 32 de la ley de justicia constitucional; lo anterior, sigue dejando oscuro el no cumplimiento de la prevención, pues en este caso no contempla la vista al fiscal general del estado para que se manifieste sobre la procedencia o no de la omisión, aspecto que si lo otorgan otros estados como Tlaxcala y Coahuila por mencionar.

En ese mismo orden de ideas, el citado numeral 28 de la ley de justicia constitucional, refiere que una vez contestada la demanda esta debe de cumplir primeramente dando respuesta a los hechos del escrito inicial, sosteniendo en su caso la inexistencia de la omisión y las pruebas en las que funde sus dichos, aunque en este último caso, de acuerdo a que la acción por omisión no contempla una tramitología especial, podemos decir que a raíz de que las reglas previstas de la acción de inconstitucionalidad pueden ser aplicables a la omisión, el lapso de tiempo para que la demandada de contestación al escrito inicial puede ser de quince días de acuerdo con el artículo 81 de la referida ley de justicia constitucional.

A diferencia de los demás estados ya analizados, el estado de Querétaro no contempla el informe por parte de la mesa directiva o la

comisión permanente del órgano legislativo, aunado a qué no maneja una causal clara de sobreseimiento de la acción, solo en su artículo 26 maneja dos supuestos generales que bien pueden actualizarse en la acción por omisión legislativa, el primero de ellos cuando la ley, reglamento o disposición no se pueda comprobar su existencia y cuando el acto u omisión objeto del proceso sea derogada o deje de surtir efectos.

Por otro lado, y una vez transcurrido el plazo para la contestación de la demanda o contestada esta, de acuerdo al numeral 82 de la ley de justicia constitucional, el magistrado instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que, dentro del plazo de cinco días, formulen sus alegatos. Una vez agotado lo anterior, aplicando las reglas previstas para la acción de inconstitucionalidad, de acuerdo a los numerales 49 y 50 de la ley de justicia constitucional, concluida la etapa de alegatos, se citará para sentencia, la cual deberá dictarse en un plazo máximo de treinta días, sometiendo el proyecto de sentencia a la sala constitucional para su aceptación o rechazo, y en caso de que el proyecto sea rechazado se nombrará a un nuevo magistrado instructor para que presente un nuevo proyecto, por igual lapso de tiempo que el anterior, es decir de treinta días.

Dentro de la sentencia dictada, un punto a resaltar es la suplencia de la queja hecha por el magistrado instructor, corrigiendo los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinara los razonamientos vertidos por las partes para una mejor solución, de este modo; la sentencia que resulte procedente deberá publicarse íntegramente en el periódico oficial del estado, la cual deberá contener un plazo para que la legislatura del estado emita la regulación necesaria para subsanar la omisión legislativa; aspecto que la ley respectiva no contempla un plazo fijo para dicho fin, por lo que se podría tomar en cuenta el plazo de treinta días como término extraordinario para que la autoridad condenada ejecute la sentencia, lo cual se comunicara al pleno el incumplimiento y la extensión del nuevo plazo y solo en ese caso, no se cumpla con la sentencia, la sala

informara al pleno para qué este a su vez dicte la regulación a qué deba sujetarse el ejercicio de la atribución o derecho reconocido en sentencia, la cual será aplicable hasta en tanto no se expida la ley omisa. Ello de acuerdo a los numerales 51, 52, 89, 90, y 91 de la ley de justicia constitucional.

Por lo anteriormente expuesto y analizado, la procedencia de la acción por omisión legislativa en el estado de Querétaro, resulta de manera personal ser uno de los menos desarrollados tanto en la Constitución de Querétaro como en sus leyes reglamentarias, pues su tramitología resulta oscura y vaga, aunado a qué toma reglas procedimentales aplicables para la acción de inconstitucionalidad y para el procedimiento en general, lo qué trae como consecuencia qué la acción por omisión legislativa adopte características propias de otros medios de control constitucional locales; por ejemplo, los plazos, los requisitos para el escrito inicial y la contestación de la demanda, los supuestos en los cuales se podría sobreseer la acción, si puede existir acumulación o no de autos, incluso es vaga su regulación al no contemplar de manera clara los sujetos legitimados, los casos en los qué se pueda considerar a los terceros interesados, los efectos propios de la sentencia y el plazo para qué se dé cumplimiento con la misma, pues no deja del todo claro el plazo respectivo.

Sin embargo, nos gustaría resaltar el hecho de qué la acción por omisión legislativa pueda ser interpuesta tanto por personas físicas, sin qué se requiera un porcentaje mínimo, ya sea cuando se trata de violaciones directas a la esfera jurídica del gobernado y cuando se trate de derechos colectivos y difusos, aunado a qué incluso abre la posibilidad a las omisiones legislativas de carácter electoral interpuestas por partidos políticos locales o federales, aspecto qué no lo tiene contemplado ningún otro estado ya analizado.

3.7 La procedencia de la omisión en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en lo sucesivo Constitución de Durango, en su numeral 62, dispone qué forma parte integrante de la federación, siendo libre y autónomo en cuanto a su administración y forma de gobierno interior. Donde su objetivo específico es la protección de la dignidad, libertad y los derechos humanos; siendo así qué la Constitución de Durango realiza el pleno reconocimiento, respeto y garantía de todos los derechos humanos por parte de toda autoridad, cuya interpretación será conforme a la Constitución federal, los tratados internacionales y su Constitución local.

Un punto relevante, aparte de qué al inicio de la Constitución de Durango comienza con el respeto y garantía de los derechos humanos; resulta qué en su capítulo II establece un apartado único para el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, aspecto qué ningún otro estado lo contempla en sus constituciones locales.

En otro orden de ideas, y de acuerdo a la Constitución de Durango en su numeral 105 y 1 primero de la ley orgánica del poder judicial del estado de Durango, el ejercicio del poder judicial se deposita en un: tribunal superior de justicia, el tribunal laboral burocrático, el tribunal de menores infractores, el tribunal de justicia laboral, los juzgados de primera instancia, y municipales, y el centro estatal de justicia alternativa. Por su parte, el tribunal superior de justicia funcionará en pleno y salas, el cual estará integrado por diecinueve magistrados y existirán salas colegiadas y unitarias de especialidad, las cuales estarán integradas por tres magistrados cada una.

En ese entendido, la garantía de la supremacía constitucional y el control de la Constitución e interpretación es facultad del tribunal superior de justicia, para lo cual y en términos del artículo 118 de la Constitución de Durango, dicho tribunal superior contará con una sala de control

constitucional para el ejercicio de dicha facultad, la cual estará integrada por tres magistrados, teniendo como objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales surgidos en su ámbito estatal.

En ese mismo orden de ideas, y adentrándonos en la procedencia de la omisión legislativa, en su numeral 119 fracción III de la propia Constitución de Durango establece que:

ARTÍCULO 119.- La Sala de Control Constitucional conocerá en los términos que disponga la ley, de:

...

III. Las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso del Estado o algún Ayuntamiento no ha aprobado alguna norma de carácter general que expresamente esté mandado emitir y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga:

- a) El Gobernador del Estado.
- b) El treinta y tres por ciento de los miembros del Congreso del Estado.
- c) El treinta y tres por ciento de los integrantes de los ayuntamientos.
- d) El cero punto cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.
- e) Los titulares de los órganos constitucionales autónomos, en sus respectivas materias.

Como se puede apreciar en el apartado anterior, el estado de Durango al igual que la mayoría de los estados previamente analizados, aducen como causal de procedencia la omisión de aprobación de una norma de carácter general y que esta afecte el debido cumplimiento de la Constitución, sin comentario alguno sobre en qué supuestos se considera que se afecta el debido cumplimiento de la Constitución, como en el caso del estado de Veracruz.

En ese mismo tenor, se puede apreciar que dicho numeral 119 en su fracción III de la citada Constitución de Durango, refiere cinco supuestos

como sujetos legitimados para la procedencia de la omisión entre los cuales destaca el punto cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón y los titulares de los órganos constitucionales autónomos en su respectiva materia; lo anterior en el sentido, de qué por medio de estos dos sujetos se pueda interponer la acción por omisión legislativa cuando se trate de violaciones y/o vulneraciones a los derechos humanos, aspecto del cual a lo largo del presente capítulo he abordado la importancia que tiene en nuestro sistema jurídico y los cuales serán tomados en cuenta al momento de realizar la propuesta de procedencia en el presente trabajo de investigación.

Del mismo modo, y referente a las sentencias que decreten la existencia de omisiones legislativas, en su último párrafo del ya citado numeral 119 y del 120 respectivamente de la Constitución de Durango, establece los efectos que tendrán las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de una norma general, cuyo cumplimiento a la sentencia no podrá exceder de ciento ochenta días y las que sean declaradas por unanimidad de votos tendrán efectos generales en todo el estado; ello una vez que se dé su publicación en el periódico oficial del estado.

Sin embargo, al estudiar el procedimiento respectivo para hacer efectivo dicho medio de control constitucional reconocido por la propia Constitución de Durango, se puede percatar que dentro de la legislación vigente no se encuentra ninguna ley de control y/o justicia constitucional; ante tal situación y en ejercicio del derecho de petición, se mandó solicitud directa al propio congreso del estado de Durango a fin de que informara el estado actual que guarda la referida ley de control o justicia constitucional, o bien se me remita copia de la misma.

Por lo anterior, es que con fecha 06 de marzo del año 2025 dos mil veinticinco; por medio de la secretaría de servicios legislativos del congreso

del estado de Durango, dio respuesta a la citada solicitud de información hecha por el suscrito, manifestando lo siguiente:

me permito informarle que en la legislación vigente de este Estado de Durango no existe una ley de control o justicia constitucional en específico, al respecto le comento que lo que se contempla es lo que establece la sección quinta del control constitucional en los numerales 118, 119 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango que a continuación le señalo y que puede consultar en el link adjunto:

[https://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20\(NUEVA\).docX](https://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20(NUEVA).docX)

Por lo tanto, este punto es donde reside parte de la importancia a mi propuesta de investigación, el cual es crear un medio de control constitucional que admita las omisiones legislativas, pues lo anterior resulta ser un claro ejemplo de ello; para tal efecto bastaría revisar el decreto de reforma 540 número 69 del 29 veintinueve de agosto del 2013 dos mil trece; donde se realiza una reforma integral a la Constitución de Durango y en su artículo segundo transitorio del decreto referido en líneas que anteceden, la propia legislatura se otorgó el termino de tres años a partir de la entrada en vigor de la Constitución de Durango, para expedir las leyes secundarias y realizar las reformas correspondientes, por lo que hasta la fecha el propio congreso ha sido omiso en expedir la ley de justicia o control constitucional. Siendo ello un claro ejemplo de una omisión legislativa.

3.8 La procedencia de la omisión en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

El estado de Puebla, al igual, forman parte integrante de la federación y hace pleno reconocimiento a los derechos humanos y sus garantías, en el numeral 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en lo sucesivo Constitución de Puebla; al reconocer que todas las personas gozaran de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución federal, los tratados internacionales y la propia Constitución de Puebla, aunado a las garantías para su

protección, y su interpretación será siempre favoreciendo una protección más amplia.

De igual forma, de acuerdo a la propia Constitución de Puebla en su artículo 86 y 2 de la ley orgánica del poder judicial del estado de Puebla, en lo sucesivo ley orgánica del poder judicial; disponen que el ejercicio del Poder Judicial se deposita en un tribunal superior de justicia del estado; un tribunal de justicia administrativa, en juzgados de primera instancia. Funcionará en pleno y salas, contando con una sala especializada en materia constitucional.

Por su parte, la sala constitucional gozará de un carácter permanente, de autonomía en la resolución de los asuntos que le compete conocer siendo garante y custodia de la Constitución de Puebla, la cual se integrará por tres magistrados que serán elegidos por la mayoría del pleno, lo anterior conforme a lo expuesto por el artículo 87 de la Constitución de Puebla.

Adentrándonos en la procedencia de la omisión legislativa y una vez analizado que la propia Constitución de Puebla contempla una sala especializada en materia constitucional, es menester mencionar que el citado numeral 87 en su fracción V dispone que la sala constitucional conocerá de manera permanente de los asuntos siguientes:

Artículo 87.

...

V.- De las acciones que los sujetos legitimados en la fracción I del presente artículo promuevan en contra de las omisiones legislativas atribuibles al Congreso del Estado, cuando medie mandato expreso en norma de carácter general.

Lo anterior, también encuentra fundamento en el artículo 8 fracción V, de la Ley Reglamentaria de los Medios de Defensa de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en lo sucesivo ley reglamentaria de los medios de control constitucional. La citada ley, en su numeral 114 dispone, al igual que el artículo 87 de la Constitución de Puebla en su fracción I, cinco supuestos y/o sujetos

legitimados para promover la acción por omisión legislativa, entre las cuales sobresalen a título personal los órganos autónomos y las personas ciudadanas.

ARTÍCULO 114

Las acciones por omisión legislativa podrán ser interpuestas por:

- I El equivalente al treinta y tres por ciento de las personas integrantes del Congreso del Estado;
- II La persona Titular del Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la persona titular de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado;
- III Los partidos políticos con registro en el Estado, a través de sus dirigencias, que impugnen la omisión legislativa exclusivamente en contra de normas electorales locales;
- IV La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla cuando impugne la omisión legislativa exclusivamente en el ámbito de sus atribuciones;
- V El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla, cuando impugne la omisión legislativa exclusivamente en el ámbito de sus atribuciones;
- VI La Fiscalía General del Estado, cuando impugne la omisión legislativa exclusivamente en el ámbito de sus atribuciones;
- VII Las personas ciudadanas, en un número equivalente, al menos, al cero punto cinco por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

Del numeral antes citado, como lo réferi en el párrafo anterior, cobra relevancia los órganos autónomos y los ciudadanos para la interposición de la acción por omisión legislativa no solo por qué como lo he referido anteriormente la acción por omisión legislativa no se encuentra sujeta a una materia o competencia en específico, sino esta puede presentarse en cualquier ámbito; aunado a qué como en la mayoría de los estados analizados le otorgan el carácter de sujetos activos para la procedencia de la omisión, otorgado la posibilidad de ejercer la acción por omisión legislativa cuando se trate de vulneraciones a los derechos humanos reconocidos y protegidos favoreciendo en todo momento en cuanto a su interpretación a la persona.

Continuando con la procedencia, tenemos qué el ejercicio de esta acción se podrá interponer en cualquier momento mientras la omisión subsista, de acuerdo al numeral 113 de la ley reglamentaria de los medios de control constitucional. Una vez presentada la demanda y admitida, el magistrado ponente le dará vista al órgano legislativo por el término de 30 días hábiles e informe si la norma sobre la cual se plantea la omisión ha sido expedida o no; haciendo una relación precisa de cada uno de los hechos narrados por el promovente, afirmando, negando o expresando cuales ignara; así como las razones y fundamentos en los qué sostenga la validez o no de la norma. Lo anterior de acuerdo a los numerales 74,75 y 116 de la citada ley.

Un punto qué sobresale en la regulación de la acción por omisión legislativa es que, si el congreso del estado manifestara qué la omisión corresponde a otra autoridad, esta se mandara llamar como demandada, resolviendo sobre ambas omisiones en la sentencia definitiva qué emita la sala especializada; convirtiéndose el estado de Puebla en la primer entidad en contemplar dicho aspecto en su ley reglamentaria, lo cual puede en cierto grado ser aplicable a la acción por omisión legislativa cuando la omisión sea directamente atribuible a su publicación por el periódico oficial del estado de Puebla y no por el propio congreso.

Por su parte, el numeral 118 nos habla, de igual forma, de un informe por parte de la secretaría de gobernación, he informe en un lapso de cinco días hábiles si la ley o decreto qué se trate la omisión ha sido publicada o no, y envíe los informes correspondientes. Una vez presentado los informes correspondientes o agotado el plazo para los mismos de acuerdo a los artículos 77 y 78, el magistrado pondrá los autos a la vista de las partes para qué en un plazo no mayor a cinco días estas formulen sus alegatos, salvo cuando se trate de omisiones en materia electoral, el plazo será reducido a dos días naturales.

En ese tenor, el magistrado podrá solicitar a las partes o a quien juzgue pertinente cualquier elemento qué considere necesario para una mejor solución, e incluso cuando se trate de omisiones en carácter electoral, podrá solicitar el apoyo de la autoridad electoral competente.

Por lo que ve a las sentencias, los numerales 119 y 120 de la ley reglamentaria de los medios de control constitucional, disponen que el pleno podrá decretar la existencia de la omisión legislativa con base a cualquier precepto constitucional o norma general, haya sido invocado o no en su escrito inicial, lo cual vendría siendo una especie de suplencia de la queja a favor de los sujetos activos en cuanto a su fundamentación, privilegiando el fondo y no la forma al momento de resolver; sin embargo, dicha sentencia deberá ser aprobada por unanimidad de votos, estableciendo el plazo en que el órgano legislativo de cumplimiento a la misma.

En ese sentido, por lo que ve al plazo para el cumplimiento de la sentencia respectiva, la citada ley reglamentaria de los medios de control constitucional refiere que se le notificará al órgano legislador para que en el periodo de sesiones que sea notificado comience con el estudio de la omisión que se trate, cuya notificación surtirá efectos al día siguiente. Remitiendo el presidente de la mesa directiva del congreso del estado el informe del cumplimiento de la sentencia dentro del periodo de sesiones en que se haya iniciado el procedimiento de estudio. Es decir, dando de plazo el periodo de sesiones que corra cuando se notifique la sentencia respectiva.

3.9 La procedencia de la omisión en la Constitución Política del Estado de Yucatán

El estado de Yucatán, al igual que las demás entidades previamente vistas, en su artículo 12 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, en lo sucesivo Constitución de Yucatán, se reconoce como parte integrante de la federación, libre y soberano en cuanto a su régimen interior conforme a los principios establecidos en la Constitución federal; adoptando en su forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular.

Por su parte, en su numeral 1 de la referida Constitución de Yucatán, hace pleno reconocimiento a los derechos humanos reconocidos por la Constitución federal, los tratados internacionales y su propia Constitución, aunado a las garantías para su protección, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse salvo las

condiciones que establece la Constitución federal, y su interpretación siempre será favoreciendo en todo momento a la persona.

En ese entendido, y de acuerdo a su artículo 2, todas las autoridades y organismos autónomos tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y sus garantías, y por consecuencia el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Por su parte, y de acuerdo al artículo 64 de la Constitución de Yucatán y 15 de la ley orgánica del poder judicial del estado de Yucatán, en lo sucesivo ley orgánica del poder judicial, el poder judicial del estado se deposita en un tribunal constitucional, el tribunal superior de justicia, tribunal de los trabajadores al servicio del estado y sus municipios, en los tribunales y juzgados de primera instancia, tribunales laborales y juzgados de paz.

En ese entendido, y al observar que se cuenta con un tribunal constitucional, tenemos que el artículo 30 de la ley orgánica del poder judicial, forma parte de las atribuciones del pleno del tribunal superior de justicia erigirse como tribunal constitucional, conociendo de los asuntos relativos al control constitucional local. En ese entendido, tenemos que el pleno se integra por cuando menos 15 magistrados, bastando la mayoría para que pueda funcionar el pleno, con excepción de cuando se requiera mayoría calificada.

Por su parte, y adentrándonos en la procedencia de la acción por omisión legislativa, en la propia Constitución de Yucatán, en su numeral 70 fracción III, se dispone y reconoce a la acción por omisión legislativa como un medio de control autónomo, en ese sentido tenemos que:

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

...

III.- De las acciones contra la omisión legislativa o normativa, imputables al Congreso, al Gobernador o a los Ayuntamientos, por la falta de expedición de las

normas jurídicas de carácter general, a qué estén obligados por esta Constitución, así como de las leyes, siempre que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la misma.

Lo anterior, también encuentra fundamento en el numeral 5 fracción III, de la ley de justicia constitucional del estado de Yucatán, en lo sucesivo ley de justicia constitucional. Así mismo, tenemos que, del estudio de los presentes artículos, al igual que en la mayoría de los estados analizados, el estado de Yucatán reconoce de como omisión normativa a la omisión legislativa, ante la falta de expedición de normas generales en donde medie la obligación por parte de la Constitución de Yucatán, sin realizar mayor distinción al respecto.

En ese mismo sentido, y al erigirse como tribunal constitucional, el pleno del tribunal superior de justicia, adquiere el carácter de único interprete de la constitucional y sus leyes ordinarias, convirtiéndose sus resoluciones en inatacables.

Así, y continuando con el análisis de la procedencia de la acción por omisión legislativa, tenemos en cuanto a los sujetos legitimados o activos para promover la acción que nos ocupa; el numeral 70 fracción III de la referida Constitución de Yucatán solo dispone que el ejercicio corresponderá a las autoridades estatales y municipales, y las personas residentes del estado; por otro lado, la ley de justicia constitucional en su artículo 100 refiere dos aspectos como sujetos requirentes y requeridos.

Artículo 100.- Tendrán el carácter de partes en la Acción Contra la Omisión Legislativa o Normativa:

I.- Como requirente: el Congreso del Estado, el Gobernador del Estado, los titulares de los organismos públicos autónomos, el o los ayuntamientos o las personas físicas o morales residentes en el Estado;

II.- Como requerido: el Congreso del Estado, el Gobernador del Estado y el o los ayuntamientos que hubieren omitido expedir la norma general objeto de la acción, y

III.- El Fiscal General del Estado, en representación de los intereses de la sociedad.

Por lo tanto, y de una interpretación del numeral antes citado, podemos concluir que se otorga un margen amplio a los sujetos activos para promover la acción por omisión legislativa, aunque como sujetos requeridos y/o pasivos en la relación jurídica, contempla tres supuestos, de los cuales se considera como innecesario el que se contemple al gobernador del estado, pues estrictamente no se le podría imputar un acto relativo a una obligación constitucional competente del órgano legislativo, pues en su caso sería mediante informe al director o titular del periódico oficial del estado, como hemos visto en otras entidades federativas.

Continuando con el mismo orden de ideas, el plazo para promover la acción contra la omisión legislativa o normativa se encuentra sujeta a término de treinta días siguientes al vencimiento del plazo otorgado por la Constitución o la ley y solamente cuando no se establezca dicho plazo en las normas referidas podrá promoverse en cualquier tiempo. De acuerdo al numeral 101 de la ley de justicia constitucional.

Aspecto que se considera contrario, primeramente, a lo expuesto por otras constituciones locales en donde este plazo se queda abierto mientras la omisión subsista, y segundo, en virtud a que desde el capítulo segundo se ha venido manejando que el plazo ideal para la configuración de la omisión legislativa resulta ser el que establezca en los transitorios de la norma y, cuando no se contemple este debe quedar a la discrecionalidad del juez, dejando la ventana abierta a que se interponga la acción en cualquier momento, previo análisis del juez al caso concreto.

Ahora bien, por lo que ve directamente al requerimiento a las autoridades omisas, el magistrado instructor les dará vista dentro del mismo auto de admisión de la acción por omisión legislativa a las referidas autoridades por el término de quince días, tal y como lo dispone el artículo 105 de la ley de justicia constitucional; lo anterior, con la finalidad de que rindan el informe correspondiente aceptando los hechos, o bien, argumentando por qué considere que la norma omisa no expedida no afecta el debido cumplimiento ni afecta la eficacia constitucional. En este supuesto, es donde tiene importancia la vista otorgada al fiscal general del estado como tercero interesado a efecto de que, antes de que se emita la sentencia

correspondiente el fiscal realice su informe correspondiente, ya una vez contando con los informes de las autoridades.

Posteriormente, y una vez presentados todos los informes de acuerdo con el artículo 107 de la citada ley de justicia constitucional, el magistrado instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos. Por su parte, el 108 dispone que el magistrado instructor podrá solicitar a las partes o a quien considere conveniente todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para una mejor resolución. De igual forma, que en el estado de Puebla, cuando la omisión legislativa resida en materia electoral o en el caso de Yucatán, que amplía el supuesto a lo laboral o administrativo, el magistrado instructor podrá solicitar la opinión del tribunal de justicia electoral y administrativa, del tribunal de los trabajadores al servicio del estado e incluso, si lo considere necesario de los propios municipios.

Continuando con la tramitación y procedencia de la omisión legislativa, el presidente del tribunal constitucional podrá decretar la acumulación de dos o más acciones siempre y cuando la falta de expedición de una misma norma.

Un punto en el que sobresale el estado de Yucatán a los demás estados analizados, es que este contemple el recurso de reclamación, pero únicamente en contra de los autos del magistrado instructor en donde se decrete el sobreseimiento y la improcedencia de la acción. En ese entendido, el numeral 104 dispone de algunos supuestos en los que se puede declarar improcedente la acción.

Artículo 104.- En la acción contra la omisión legislativa o normativa el magistrado instructor podrá aplicar las causales de improcedencia y sobreseimiento previstas en esta Ley, en lo que resulten aplicables de acuerdo a la naturaleza y tramitación del mecanismo.

En todo caso será improcedente la acción contra la omisión legislativa o normativa cuando el poder u órgano responsable de emitir la disposición de carácter general la haya expedido y sólo se encuentre pendiente su sanción, promulgación y publicación. Tampoco será procedente dicho mecanismo cuando el Congreso del Estado haya aprobado un proyecto de ley y éste se encuentre sujeto a una cuestión de control previo de constitucionalidad.

Cuando previamente a qué se dicte sentencia definitiva en el asunto planteado, el Congreso, el Gobernador o los ayuntamientos expidan la disposición general cuya omisión se reclamó, se dictará el sobreseimiento de la cuestión.

Por su parte, y por lo que ve directamente a la sentencia que resuelva la acción contra omisión legislativa o normativa, y en esta se estime que se actualiza la inconstitucionalidad de la omisión legislativa o normativa con excepción de que se haya invocado o no el precepto constitucional correcto en el escrito inicial; y solo en caso de que se determine que la omisión no se actualizó o que actualizándose no existió violación constitucional, la acción será desestimada por completo. Ello de acuerdo con los numerales 111 y 112 de la ley de justicia constitucional.

Por último, y de acuerdo con el 113 de ley referida en el párrafo anterior, el pleno erigido como tribunal constitucional otorgará el plazo de dos periodos de sesiones ordinarias al órgano legislativo para que emita la norma o decreto omiso y solo cuando sean atribuibles las omisiones al gobernador o municipios, el plazo para subsanar será de seis meses. Lo anterior, sin compartir del todo que el gobernador pueda tener algún tipo de responsabilidad en este tipo de acciones por los razonamientos esgrimidos en párrafos que anteceden y como más adelante se verificará.

3.10 Procedencia de la omisión legislativa en la Constitución Política de la Ciudad de México

De acuerdo con el numeral primero de la Constitución Política de la Ciudad de México, en lo sucesivo Constitución de la Ciudad de México, esta forma parte integrante de la federación, siendo sede de los poderes de la unión; adoptando para su gobierno la forma republicana, democrática, representativa, laica y popular, bajo un sistema de división de poderes, pluralismo político y participación social. Siendo la protección de los derechos humanos el fundamento de la propia Constitución, guiada por el respeto y garantía de estos.

En ese entendido, todas las personas gozarán de los derechos humanos y sus garantías reconocidas por la Constitución federal, los tratados internacionales en los que el estado mexicano sea parte, con la obligación de todas las autoridades

a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y sus posibles violaciones.

Ahora bien, por lo que ve a la integración del poder judicial de la ciudad de México, este se deposita en un tribunal superior de justicia, en una sala constitucional, un consejo de la judicatura y juzgados, de acuerdo con el artículo 35 de la ciudad de México y 32 de la ley orgánica del poder judicial de la Ciudad de México; así y en ese entendido, es que localizamos la sala Constitucional la cual de acuerdo a lo expuesto por el artículo 36 de la Constitución de la Ciudad de México y 33 de referida ley orgánica del poder judicial, la sala constitucional será la máxima autoridad local en materia de interpretación de la Constitución de la Ciudad de México, garantizando la integridad, defensa y supremacía constitucional; la cual estará integrada por siete magistrados designados por el pleno del tribunal superior de justicia de la Ciudad de México.

En ese orden de ideas, es que en el citado numeral 36 en su letra B, numeral 1 inciso e de la Constitución de la Ciudad de México, localizamos el fundamento de la procedencia de la omisión legislativa, la cual comparte características de procedencia con algunos otros estados ya analizados, como la procedencia por la falta de aprobación de alguna ley, decreto o norma general.

Artículo. 36, letra B numeral 1 inciso.

e) Conocer y resolver las acciones por omisión legislativa cuando el Legislativo o el Ejecutivo no hayan aprobado alguna ley, decreto o norma de carácter general o reglamentaria de esta Constitución, o habiéndolas aprobado se estime que no cumplen con los preceptos constitucionales.

Así vemos que no solo hace referencia a la falta de aprobación de alguna ley, decreto o norma, sino se refiere a aquellas que, habiendo sido aprobadas, se estima que no cumplen con los preceptos constitucionales. Ahora bien, un punto que comparte con algunos otros estados como Veracruz, Quintana Roo y Tlaxcala es el plazo para interponer la acción por omisión legislativa, la cual podrá plantearse en cualquier momento mientras esta subsista, ello de acuerdo con el artículo 16 de la ley orgánica de la sala constitucional del poder judicial de la Ciudad de México, en

lo sucesivo ley orgánica de la sala constitucional, la cual atendiendo, lo expuesto por el numeral 17 de la citada ley orgánica de la Ciudad de México, refiere a los sujetos legitimados para promover la acción por omisión legislativa.

Artículo 17.- Las acciones por omisión legislativa, podrán ser interpuestas por:

- I.La o el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México;
- II.Cualquier organismo Constitucional Autónomo Local en la materia de su competencia;
- III.El o la Fiscal General;
- IV.Las Alcaldías;
- V.El equivalente al quince por ciento de los integrantes del Congreso, y
- VI.La ciudadanía, siempre que la solicitud cuente con al menos cinco mil firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad.

Como se puede observar en el numeral antes citado, podemos advertir que se cuenta con una legitimación semi restringida, propuesta por Rangel Hernández Laura, en donde solo sean ciertos sujetos que cumplan con ciertos requisitos, dejando abierto que no solo sean personas físicas o morales las que pueden interponer dicha acción, sino que se contemple a ciertos órganos del estado. Aspecto que concuerda con la propuesta que hemos estado referido desde el capítulo segundo de la presente investigación.

Ahora bien, y una vez expuesto sobre los sujetos legitimados para promover la acción por omisión legislativa; la ley de la sala constitucional del poder judicial de la Ciudad de México, en lo sucesivo ley de la sala constitucional, en su artículo 20 refiere a las partes dentro de los procesos constitucionales, teniendo el carácter de actor la persona o autoridad que promueva; como demandado, la autoridad que hubiere emitido o promulgado el acto u omisión que se trate; y como tercero interesado, las personas o autoridades que pudieran resultar afectados y no cuenten con el carácter de actor o demandado.

Cualquiera de las partes antes citadas, podrá comparecer por propio derecho, y en caso de las autoridades por medio de sus representantes legales o funcionarios que se encuentren facultados para ello, y en donde en los procedimientos constitucionales actúen dos o más personas u organismos, estos

nombrarán a un representante común y en caso de que no lo designe el magistrado instructor lo realizará en su defecto a cualquiera de los interesados.

Por su parte, y adentrándonos al procedimiento de la acción por omisión legislativa, tenemos que sus reglas son comunes para su sustanciación son para todos los medios de control constitucional locales de la Ciudad de México y se encuentran previstas en la citada ley de la sala constitucional en su artículo 38; en donde una vez recibida la demanda el presidente designara al magistrado en turno, el cual estudiara el escrito inicial y si encontrare motivo manifiesto de improcedencia la desechara de plano; si el mismo fuera oscuro o irregular el magistrado lo prevendrá para que subsane lo que corresponda por el término de cinco días, aunado a lo anterior el actor podrá ampliar su escrito inicial dentro de los 15 días siguientes a la contestación si en esta apareciere un hecho superveniente. Lo anterior de acuerdo con los numerales 38, 39, 40, 41, 42.

Continuando con el mismo orden de ideas, y de acuerdo con el artículo 43, 44, 45, 46 y 49 de la referida ley de la sala constitucional; una vez transcurrido el término para la contestación de la demanda o su ampliación, se señalará fecha para la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas dentro de los 15 siguientes, plazo que podrá ser ampliado por igual término cuando la importancia y trascendencia así lo amerite. Pudiendo ofrecer todo tipo de pruebas siempre y cuando estas guarden relación con la controversia y estas no influyan en la sentencia, excepto la documental, la cual tendrá que ser ofrecida desde el escrito inicial o de contestación, pudiendo el magistrado solicitar pruebas para mejor proveer. Si bien dentro de la sustanciación de las pruebas la ley hace referencia a la pericial, la cual para el tema que nos ocupa no la abordamos dentro, pues al tratarse de acción por omisión legislativa, esta se considera innecesaria.

Un punto relevante es que, dentro de la audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, en esa misma audiencia las partes entregarán por escrito sus alegatos correspondientes; así, y una vez agotada la etapa de pruebas y alegatos, el magistrado someterá a la consideración del pleno de la sala

constitucional el proyecto de resolución respectivo, de acuerdo con los numerales 48 y 50 de la multicitada ley de la sala constitucional.

Así y por su parte, la sentencia de acuerdo con el artículo 52 de la ley de la sala constitucional deberá de dictarse dentro de los 30 días siguientes al cierre de instrucción, haciendo referencia en la misma sobre los preceptos mal invocados por las partes, corrigiéndolos y examinando los razonamientos esgrimidos a fin de resolver la cuestión planteada. Las sentencias de acuerdo con el numeral 55 deberán de cumplir con los siguientes elementos:

Artículo 55.- Las sentencias deberán contener:

- I.La fijación breve y precisa de las normas generales locales o actos objeto del medio de control constitucional 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 organismos obligados a cumplirla, las normas locales de carácter general 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 local de carácter general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
- V.Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales locales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen, y
- VI.En su caso, el término en el que la parte condenada deba cumplir con la resolución.

En base al citado artículo, habría que poner especial énfasis en las últimas tres fracciones, pues las mismas bien podrían ser interpretadas para el tipo de omisión que nos ocupa, como los elementos a colmar por parte del órgano legislativo en las sentencias donde se reconozca la existencia de una omisión legislativa, así como el término que se le otorgue al legislativo para el cumplimiento de la sentencia. Que de acuerdo con el artículo 60 de la ley de la sala constitucional,

se cuenta con una ejecución de sentencia y las partes condenadas se encuentran obligadas a informar sobre el cumplimiento de la sentencia dentro del plazo otorgado.

Una vez cumplido dicho plazo sin que la parte condenada hubiere cumplido con la sentencia respectiva, las partes podrán solicitar al presidente de la sala constitucional que requiera de inmediato a la obligada informe sobre su cumplimiento y, si dentro de las 48 horas siguientes a la notificación la ejecutoria no estuviere cumplida, se someterá a consideración del magistrado ponente para que formule nuevamente un proyecto en el cual se apliquen las medidas necesarias para el cumplimiento. Lo cual bien podría ser insuficiente para el cumplimiento de la misma, en base a cómo está regulada la ejecución de las sentencias, sin que ello implique por mandamiento expreso que, en dicha ejecución, el pleno de la sala constitucional emita las reglas aplicables mediante sentencia mientras no se colme la omisión por parte del órgano legislativo.

3.11 Conclusión capitular

Como se ha referido a lo largo del presente capítulo, en diversas entidades del Estado mexicano se encuentra regulada la procedencia de la omisión legislativa, teniendo alrededor de diez estados que dentro de su carta magna reconocen a la omisión legislativa como un medio de control constitucional autónomo, y otros dentro de algún otro medio de control constitucional diverso como la acción de inconstitucionalidad; otorgando un tratamiento diverso a la omisión legislativa en cada uno de estos estados, y con ello confiriéndole a la omisión características propias y distintivas, en algunos casos coincidiendo con criterios emitidos por la Suprema Corte en cuanto tribunal constitucional.

Encontrando una disparidad de criterios en cuanto a su tratamiento, aunado a que, como se verá en el capítulo siguiente, ocurre algo similar al ser admitida por diversos medios de control constitucional. Así, en ese sentido; tomando aspectos básicos para el ejercicio de la acción por omisión legislativa, como su procedencia, los sujetos legitimados, el plazo en el que se puede interponer la acción y el plazo

para el cumplimiento de la sentencia; es donde se localizan las principales diferencias en cuanto a su tratamiento.

Un punto importante al hablar sobre la procedencia de la omisión legislativa, resulta ser el órgano encargado de su sustanciación y resolución, concentrado en ese punto una de las principales diferencias, en ese orden de ideas, tenemos qué el estado de Veracruz, Quintana Roo y Querétaro; contemplan a dos órganos diversos, el pleno y una sala constitucional, donde esta última actúa como un órgano sustanciador al conocer del asunto y formular el proyecto de resolución, pero el pleno actúa como última instancia al resolver en definitiva.

Por su parte, Chiapas, Tlaxcala, Coahuila y Yucatán; contemplan al pleno como el máximo órgano rector, encargado de conocer de los asuntos de control constitucional y de los criterios de interpretación constitucional, donde sus decisiones serán definitivas e inatacables y se tomarán por unanimidad de votos o bien por mayoría de sus integrantes. Y solo los estados de Durango, Puebla y la Ciudad de México; cuentan con una sala de control constitucional como máxima autoridad en materia de interpretación constitucional, la cual estará integrada por tres magistrados, teniendo como objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales surgidos en su ámbito estatal y solo la sala constitucional de la Ciudad de México estará integrada por siete magistrados.

Así, tenemos al estado de Veracruz qué contempla a la acción por omisión legislativa, cuando se considere qué el congreso no ha aprobado ninguna ley o decreto y qué dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución; aspecto qué concuerda en comparación con estados como Chiapas, Quintana Roo, Querétaro, Durango y Yucatán, y solo cuatro de ellos contemplan una procedencia un poco distinta al resto.

En ese sentido encontramos primeramente al estado de Tlaxcala, el cual define a las acciones contra la omisión legislativa atribuibles al Congreso, Gobernador y Ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a qué estén obligados en términos de la Constitución federal, del estado y de las leyes. Así, y en un sentido similar, tenemos

a la Ciudad de México, al contemplar su procedencia como la acción por omisión legislativa cuando el Legislativo o el Ejecutivo no hayan aprobado alguna ley, decreto o norma de carácter general o reglamentaria de esta Constitución, o habiéndolas aprobado, se estime que no cumplen con los preceptos constitucionales.

Por su parte, tenemos al estado de Puebla, que la contempla como omisiones legislativas atribuibles al congreso del estado, cuando medie mandato expreso en norma de carácter general. Siendo esta la entidad que más escueta ha dejado la procedencia de la omisión legislativa.

Solo el estado de Coahuila de Zaragoza contempla la omisión legislativa a través de dos medios de control constitucional locales, como la acción de inconstitucionalidad y el juicio local para la protección de los derechos humanos; así, en ambos medios de control, la definen como la falta de regulación legislativa o reglamentaria y en el segundo de los medios de control antes referidos, cuando esta omisión vulnere la protección efectiva de los derechos humanos. En ese entendido es que tanto Yucatán como Coahuila le otorgan un sentido igual y/o similar a omisión legislativa y la omisión normativa.

Uno de los aspectos que bien puede ser observado en los estados analizados, es que en su totalidad la omisión es vista como la acción por omisión legislativa y no simplemente como omisión legislativa, aunado a que como se evidencia en el párrafo anterior, dos de los diez estados que la regulan le otorgan el mismo significado a la omisión normativa; y en su mayoría lo contemplan como un medio de control constitucional autónomo, con su reglamentación propia y solo en el caso del estado de Coahuila contempla a la acción por omisión legislativa como parte de dos medios de control constitucional, la acción de inconstitucionalidad y el juicio local para la protección de los derechos humanos, con una reglamentación procedimental compartida en términos de la acción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, por lo que ve a los sujetos legitimados para promover la acción por omisión legislativa, es uno de los puntos en donde se encuentra mayor discordancia entre los estados analizados a lo largo del presente capítulo, si bien

se pueden identificar ciertas similitudes, como el gobernador, los ayuntamientos y miembros del congreso del estado, este último en cuanto al porcentaje requerido. Teniendo primeramente al estado de Veracruz, el cual contempla al gobernador y los ayuntamientos únicamente, aspecto que concuerda con el estado de Quintana Roo y Chiapas, solo que este último agrega a la tercera parte de los miembros del congreso del Estado.

Por su parte, Coahuila, contempla al ejecutivo del estado, el diez por ciento de los integrantes del congreso local y los ayuntamientos, así como los organismos autónomos y el fiscal general en las materias relacionadas en el ámbito de sus aplicaciones; y en un sentido similar se encuentra el estado de Querétaro, el cual contempla al gobernador, los ayuntamientos o concejos municipales, los organismos autónomos en relación con la materia de su competencia y los partidos políticos nacionales y estatales con registro debidamente acreditado ante la autoridad electoral competente.

Ahora bien, y por lo que ve al estado de Yucatán, este contempla como requirentes al congreso del estado, el gobernador del estado, los titulares de los organismos públicos autónomos, los ayuntamientos, las personas físicas o morales residentes en el estado y el fiscal en representación de los intereses de la sociedad. Durango, por su parte, considera al gobernador del estado, el treinta y tres por ciento de los miembros del congreso del estado, el treinta y tres por ciento de los integrantes de los ayuntamientos, el cero punto cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y los titulares de los órganos constitucionales autónomos, en sus respectivas materias.

El estado de Puebla estima el treinta y tres por ciento de las personas integrantes del congreso del estado, la persona titular del poder ejecutivo del estado, por conducto de la persona titular de la consejería jurídica del gobierno del estado, los partidos políticos con registro en el estado, a través de sus dirigencias, que impugnen la omisión legislativa exclusivamente en contra de normas electorales locales y la comisión de derechos humanos del estado de Puebla cuando impugne la omisión legislativa exclusivamente en el ámbito de sus atribuciones. Por último,

en cuanto a los sujetos legitimados, la Ciudad de México adhiere a la o el jefe de la Ciudad de México, los órganos autónomos en materia de sus competencias, el fiscal general, las alcaldías, el quince por ciento de los integrantes del congreso, y los ciudadanos, siempre que la solicitud cuente con al menos cinco mil firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la ciudad.

Como se ha podido observar, cada uno de los estados analizados en el presente capítulo contempla diversos sujetos para promover la acción por omisión legislativa, de los cuales el gobernador, los miembros del congreso en porcentajes diversos en cada estado, las alcaldías o ayuntamientos en igual forma de porcentaje distinto y los órganos autónomos; son solo algunos de los que más se contemplan como sujetos legitimados, y solo pocos estados, como la Ciudad de México, Durango, Yucatán estiman tanto a los órganos autónomos como a los ciudadanos residentes del estado, aunque la Ciudad de México y el estado de Durango consideren cierto número de firmas como requisito para su procedencia. Si bien, para el suscrito este último aspecto resulta un tanto innecesario y excesivo el oponerle a los ciudadanos un porcentaje mínimo de firmas como requisito esencial para la procedencia de la acción por omisión legislativa, pues al tratarse de violaciones a los derechos humanos, se está ante vulneraciones directas a la esfera del ciudadano y por consecuencia, al orden constitucional, ante la obligación de todas las autoridades del Estado mexicano de velar y respetar dicho orden, de acuerdo a lo expuesto por el numeral primero de la Constitución federal.

Así mismo, mediante un análisis previo a la propuesta que hemos venido manejando desde el capítulo anterior al hablar de los sujetos legitimados para promover la acción por omisión legislativa; es decir, la propuesta de Rangel Hernández Laura, sobre una legitimación semi restringida en donde los sujetos que cumplan con ciertos requisitos, sean los que puedan promover dicha acción, dejando a que no solo sean personas físicas o morales, sino que se contemplen a ciertos órganos del estado; lo cual hasta el momento, los sujetos contemplados en el numeral 17 de la ley orgánica de la sala constitucional de la Ciudad de México, resultan los más adecuados con ciertas limitaciones a los miembros del congreso,

ayuntamientos, el fiscal y los ciudadanos, aspectos que se abordaran con mayor profundidad en la propuesta final.

A diferencia de lo que hemos venido refiriendo, el plazo para interponer la acción por omisión legislativa, resulta uno de los aspectos en donde mayormente se encuentran coincidencias en los estados analizados, siendo así que Veracruz, Quintana Roo, Tlaxcala, Coahuila, Querétaro, Puebla y la Ciudad de México; no contemplan un plazo para interponer la acción por omisión legislativa, sino esta puede ser interpuesta en cualquier tiempo mientras esta subsiste. Solo los estados de Yucatán y Chiapas contemplan un plazo diverso, Chiapas, un término de 30 días posterior a la presentación de la iniciativa o decreto; por su parte, Yucatán, al igual, estima un lapso de 30 días siguientes al vencimiento del plazo otorgado por la Constitución o la ley y solamente cuando no se establezca dicho plazo en las normas referidas podrá promoverse en cualquier tiempo.

Aspecto que coincide con la tesis P./J. 43/2003 y que ya hemos referido en capítulos pasados.

Un punto al igual importante en el que estados como Veracruz, Tlaxcala y Quintana Roo contemplan un informe al director del periódico oficial del Estado para que informe si existe o no la norma omisa; aunque el estado de Veracruz contempla un informe extra a la autoridad omisa en caso de que el director del periódico oficial informe la no existencia de la norma o decreto; aspecto último que concuerda con estados como Chiapas, Coahuila, Ciudad de México, Puebla, y Yucatán que únicamente contemplan el informe a la autoridad omisa o al congreso del estado para que informe las razones por las que no ha emitido la norma o decreto impugnado, con la salvedad de que estos señalan un plazo diverso para cada informe de 15 y 30 días respectivamente.

Cabe resaltar que una de las características que toma relevancia es que estados como Coahuila y Quintana Roo establecen una diferenciación entre omisiones legislativas ya sean totales o parciales, al establecer que la materia de las acciones de inconstitucionalidad sea de estos dos tipos; ello a pesar de que la

omisión legislativa no se contemple como un medio de control autónomo, sino que esta es absorbida por la acción de inconstitucionalidad.

Por último, dentro de las características en las que existe disparidad de criterios es lo relativo al plazo para el cumplimiento de la sentencia, teniendo así que estados como Chiapas que señalan dos periodos de sesiones ordinarias para su cumplimiento, y su publicación en el periódico oficial; en un sentido similar encontramos el estado de Yucatán que, al igual, contempla dos periodos de sesiones ordinarias, pero con la salvedad de que este término pueda ser de 6 meses cuando la omisión sea atribuible al gobernador o al ayuntamiento. Y por su parte, el estado de Quintana Roo refiere que el cumplimiento de la sentencia debe ser en el periodo ordinario que curse o el inmediato siguiente a la legislatura, el cual podrá ser disminuido cuando se afecte el interés público.

En ese orden de ideas, y a diferencia de los estados antes señalados, tenemos al estado de Querétaro y la Ciudad de México; no contemplan un plazo para el cumplimiento, solo que su sentencia deberá ser publicada en el periódico oficial del estado; al igual el estado de Coahuila, no señala plazo alguno para su cumplimiento, solo refiere que el pleno deberá emitir los principios, las bases y reglas a regular conforme a la sentencia. Y el estado de Puebla únicamente contempla que debe ser durante el periodo de sesiones en que se haya iniciado el procedimiento de estudio; por su parte, Durango y Tlaxcala, señalan simplemente un periodo no mayor a 180 días y tres meses, respectivamente para la expedición de la norma omisa.

Por último, tenemos el estado de Veracruz, el cual establece aspectos puntuales para el cumplimiento de la sentencia, es decir, dos periodos de sesiones ordinarias y en caso de que la omisión subsista por parte del órgano legislativo, el tribunal dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expida la ley o decreto omiso. Las cuales se dictarán en un plazo no mayor a diez días, contados a partir de que hubiere transcurrido el término para que el congreso hubiere expedido la ley o decreto de que se trate la omisión, y en ellas, el tribunal deberá señalar los sujetos, las obligaciones y todas aquellas condiciones y

circunstancias para dar efectivo cumplimiento al texto constitucional. Las bases tendrán vigencia desde su publicación en la gaceta oficial del estado, y cesarán sus efectos, sin necesidad de declaración expresa, cuando se encuentren publicadas la ley o decreto respectivo.

Así, uno de los aspectos qué se debe resaltar en el presente capítulo, es que, para el cumplimiento de la sentencia en cualquier estado, el pleno o la sala constitucional no busca expulsar la norma omisa del sistema jurídico, sino adecuar y por consecuencia, salvaguardar la norma impugnada y en algunos casos, declarando la inconstitucionalidad solamente de la parte omisa, manteniendo con ello una plena eficacia de la Constitución, el pleno respeto y garantía de los derechos humanos, salvaguardando la vigencia de la norma y sobreponiendo ante todo el principio de supremacía constitucional.

Sin considerar qué los plazos previstos en cada uno de los estados ya analizados sean los adecuados, pues para ello tendríamos qué adentrarnos más al estudio de las sentencias dentro de la acción por omisión legislativa, misma qué la abordaremos en el capítulo siguiente, ello una vez visto los efectos otorgados por el pleno de la Suprema Corte en cuanto tribunal constitucional en las sentencias qué serán materia de análisis posterior; no sin dejar de señalar aspectos puntuales como los contemplados por el estado de Veracruz para en caso de qué el órgano legislativo sea omiso en su cumplimiento, pues resultan atractivos para el suscrito por la facultad otorgada a los magistrados qué sustancian y resuelven en definitiva los asuntos turnados a su conocimiento, al ser estos lo qué señalan en la sentencia los aspectos puntuales a cumplir por el poder legislativo.

Lo anterior, no sin dejar de lado el claro ejemplo de una omisión legislativa incurrida por el congreso del estado de Durango al no expedir la ley de control o justicia constitucional dentro del término de los tres años a partir de la entrada en vigor a la reforma integral de la Constitución de Durango; lo cual da respuesta a mi propuesta de investigación y abona a la importancia de establecer un medio de control constitucional qué admita en específico las omisiones legislativas.

Capítulo IV

Efectos de la omisión legislativa en la praxis Constitucional

Como se ha referido en los capítulos que anteceden, la omisión legislativa la podemos resumir como la violación a la Constitución por parte del órgano legislador al no cumplimiento de lo mandado expresamente por la Constitución, mandato que puede ser total o parcial y cuya omisión en dichas vertientes impide la eficacia de la Constitución en cuanto norma suprema.

En este sentido, en nuestra Constitución federal, así como en los ordenamientos jurídicos que de ella emanan, nos podemos percatar que, no existe un medio de control Constitucional que admita cómodamente las omisiones legislativas. Si bien, la inconstitucionalidad por omisión legislativa ha sido denunciada por diversos medios de control Constitucional, como la acción de inconstitucionalidad, la controversia Constitucional y el juicio de amparo, consideramos que la materia propia de estos medios de control Constitucional se contrapone con el objeto propio de las omisiones legislativas.

En ese sentido, como se ha visto a lo largo del capítulo anterior, han sido diversos Estados los que han positivizado la procedencia de la omisión legislativa como un medio de control Constitucional local autónomo; con sus características y coincidencias propias de cada Estado, siendo que la omisión por parte del órgano legislativo puede ser total o parcial, característica que se comulga a nivel federal; o bien, la necesidad a la que se ve expuesta el Poder Judicial de reglamentar la procedibilidad de la omisión legislativa en sus sentencias, por la falta de un ordenamiento adecuado. Aspectos que llegado su momento se abordarán a mayor profundidad en el análisis de cada sentencia.

En ese orden de ideas, se suma a lo anterior; que el objeto propio de la omisión en la sentencia no es expulsar del ordenamiento jurídico la norma impugnada, sino adecuar la norma en sentido estricto a una eficacia Constitucional, respetando los derechos humanos, la división de poderes y la supremacía Constitucional por parte de todas las autoridades.

4.1 La Procedencia en general en la acción de inconstitucionalidad

Para la elaboración del presente apartado, nos daremos a la tarea de revisar nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo sucesivo Constitución federal, en su artículo 105 fracción II, en donde encontramos la procedencia, así como su fundamento y validez de las acciones de inconstitucionalidad; posteriormente, nos daremos a la tarea de poder revisar la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo sucesivo ley reglamentaria del 105 Constitucional con la finalidad de poder establecer de manera breve su tramitación. Lo anterior, para poder comprender de mejor manera el objeto del medio de control qué nos ocupa y sus características, y las cuales pudiera compartir con las omisiones legislativas.

Una vez expuesto lo anterior, tenemos qué la acción de inconstitucionalidad, es un medio de control de regularidad Constitucional, qué se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo sucesivo Suprema Corte, a efecto de qué el pleno resuelva sobre la probable contradicción de una norma general o un tratado internacional y la Constitución federal. A diferencia de las controversias constitucionales, la referida acción alude al control abstracto de constitucionalidad, es decir, qué para promoverlas no es necesario qué exista un agravio concreto; este medio, se interpone contra normas de nueva creación y el plazo para su interposición es de 30 días siguientes al de la publicación de la norma general o el tratado internacional qué se impugne.

Por su parte, el procedimiento para la interposición de las acciones de inconstitucionalidad es similar al de las controversias constitucionales, salvo qué las acciones de inconstitucionalidad podrán versar sobre leyes electorales.

La ley reglamentaria del 105 Constitucional, fracción II, en su artículo 64 y conforme al 24 de la citada ley, nos dice qué una vez recibida la demanda, el presidente de la Suprema Corte designará al ministro qué iniciará el proceso para su resolución, por lo que, conforme al artículo 64 de la ley en comento, éste evaluará si el escrito por el qué se promueve la acción de inconstitucionalidad resulta oscuro

o irregular, de ser así, prevendrá al demandante o a sus representantes a efecto de qué hagan las aclaraciones correspondientes dentro del plazo de cinco días hábiles.

Una vez transcurrido dicho plazo, el ministro instructor dará vista a los órganos legislativos qué hubieren emitido la norma y al Ejecutivo qué la hubiere promulgado, para qué en un plazo de quince días hábiles rindan el informe de qué esgriman las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. En el caso del Congreso de la Unión, cada una de las cámaras deberá rendir por separado su informe. Así y conforme al numeral 66 de la ley reglamentaria del 105 Constitucional, salvo en los casos en los qué el fiscal general hubiere ejercitado la acción, el ministro le dará vista para qué antes de la citación de la sentencia, formule el pedimento correspondiente.

Por su parte, nuestra Constitución, refiere a los sujetos legitimados para iniciar acción de inconstitucionalidad:

- a) El equivalente al 33% de los integrantes de la cámara de diputados contra leyes federales y el 33% de los integrantes de la cámara de senadores contra leyes federales y tratados internacionales.
- b) El 33% de los integrantes de cualquier legislatura local en contra de las leyes expedidas por la misma; el Ejecutivo federal por conducto del consejero jurídico del gobierno contra leyes federales y locales.
- c) Los partidos políticos con registro ante el instituto nacional electoral, por medio de sus dirigencias nacionales, contra leyes electorales federales o locales. Los partidos políticos con registro en una entidad federativa, representados por sus dirigencias, únicamente contra leyes electorales expedidas por la legislatura de la misma.
- d) La comisión nacional de los derechos humanos contra leyes del orden federal o local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el senado de la república, qué transgredan derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los qué México sea parte.

- e) Los organismos de protección de los derechos humanos estatales, en contra de leyes expedidas por sus legislaturas.
- f) El INAI, contra leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales celebrados por el ejecutivo federal y aprobados por el senado de la república, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Así mismo, los organismos garantes de las entidades federativas, contra leyes expedidas por las legislaturas locales.
- g) El fiscal general de la república respecto de leyes federales y locales, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus atribuciones.

Ahora bien, una vez presentados los informes previstos en el artículo 64 y transcurrido el plazo para ello, el ministro pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos correspondientes; pudiendo solicitar a las partes o a quien considere conveniente, todos aquellos elementos que considere a su juicio necesarios para una mejor solución del asunto. Así, y una vez agotado el procedimiento, el ministro propondrá el pleno de la Suprema Corte el proyecto de sentencia, para que, dentro del plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor presente el proyecto respectivo.

El presente medio de control Constitucional, resulta ser la única vía para tramitar la no conformidad de las leyes electores. Así, las sentencias emitidas por nuestro tribunal Constitucional, tendrán por objeto declarar la invalidez de la norma impugnada, aprobadas por cuando menos ocho votos.

Así podemos decir que la esencia de la acción de inconstitucionalidad reside en la contradicción de normas, ya sea entre una norma secundaria y la propia normativa Constitucional y dicha contradicción nace de la expedición de una norma como resultado del cumplimiento de la llamada obligatoriedad de las normas constitucionales.

4.2 La omisión legislativa y su procedencia en la acción de inconstitucionalidad

Dentro del derecho procesal constitucional una de las figuras que destaca por su discusión en razón de no encontrarse regulada su procedencia y tramitación, como lo hemos visto, es la omisión legislativa. Por ello, dentro del presente apartado abordaremos algunos de los diversos pronunciamientos hechos por la Suprema Corte en cuanto máximo tribunal constitucional; como nuestro sistema de control constitucional ha sido puesto a prueba al tratar de regular y dar respuesta a los diversos casos planteados por medio del medio de control constitucional que nos ocupa.

En ese sentido, la acción de inconstitucionalidad ha sufrido una transformación con la finalidad de poder admitir y tener un mecanismo de control adecuado para el control de las omisiones, sin compartir en lo personal qué sea el adecuado. Primeramente, podemos localizar a través de la tesis P/J 16/2002 un pronunciamiento hecho por el pleno de la Suprema Corte:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LA OMISIÓN DE APROBAR LA INICIATIVA DE REFORMAS A UNA CONSTITUCIÓN LOCAL.

En el sentido de que, a través de las acciones de inconstitucionalidad, no se pueden impugnar actos de carácter negativo de los congresos de los Estados, como la omisión de aprobar la iniciativa de reformas a las constituciones locales, lo anterior por no constituir una norma general que no se ha promulgado ni publicado, los cuales resultan ser requisitos indispensables del medio de control que nos hemos referido. Lo anterior en base a la interpretación literal del artículo 105 fracción II, inciso d), de la Constitución y 61 de la ley reglamentaria, en los que se prevé la procedencia.⁵⁹

En similar sentido, podemos localizar la acción de inconstitucionalidad 7/2003 interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática contra actos omisos de la

⁵⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 16/2002 número de registro 187645, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Marzo de 2002, p. 995.

legislatura del congreso del estado de Tabasco, al no expedir y ajustar las normas orgánicas y secundarias para el cumplimiento de lo establecido en la reforma constitucional en términos de lo expuesto en el decreto 192 en sus artículos transitorios segundo y séptimo; mediante el cual se modificó el marco constitucional en materia electoral del estado de Tabasco.

El pleno de la Suprema Corte, sobreseyendo el presente acto reclamado en virtud de considerar qué no existía el acto o la norma denunciada para su estudio constitucional, aduciendo a las siguientes consideraciones:

Sin embargo, de un análisis tanto gramatical como teleológico de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, no se advierte qué la acción de inconstitucionalidad proceda contra omisiones legislativas, sino únicamente contra la posible contradicción entre la Constitución federal y una norma general qué haya sido promulgada y publicada en el medio oficial correspondiente, dado qué a través de este mecanismo Constitucional esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma.⁶⁰

Así mismo, se apoya en la exposición de motivos de la iniciativa qué dio origen a la reforma del artículo 105, fracción II de la Constitución federal, publicada en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1994. En este caso, el objeto principal de la citada exposición de motivos, se basa en que, con el voto de un porcentaje de los integrantes de las cámaras de diputados y de senadores o de las legislaturas locales, se puedan impugnar aquellas leyes qué se estimen contrarias a la Constitución, o bien en la omisión de ajustar el ordenamiento jurídico, realizando el siguiente análisis el pleno.

Puede advertirse qué la intención del órgano reformador de la Constitución federal, al crear la acción de inconstitucionalidad, en la parte qué interesa, fue la de establecer una vía para qué los entes legitimados, entre ellos los partidos políticos, pudieran plantear ante este Alto Tribunal la posible contradicción entre una norma general qué haya sido publicada en el medio oficial

⁶⁰ Acción de Inconstitucionalidad 7/2003 número de registro 17509, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, marzo de 2003, p. 961.

correspondiente y la Constitución federal, características que no reviste lo impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad y que se hace consistir, en síntesis, en la omisión por parte del congreso del Estado de Tabasco de ajustar las disposiciones legales orgánicas y secundarias, entre ellas, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, al Decreto 192, mediante el cual se modificaron diversas disposiciones de la Constitución política del Estado de Tabasco, dado que no constituye una norma general y menos aún que haya sido promulgada y publicada, razón está por la que resulta improcedente la presente vía Constitucional.⁶¹

Es así que, podemos deducir que se atendía a la literalidad de las normas constitucionales y reglamentarias, concluyendo la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad ante las omisiones legislativas; sin embargo, tales pronunciamientos sufrieron modificaciones en asuntos resueltos posteriormente por nuestro máximo órgano Constitucional.

En razón a lo anterior, podemos inferir que el medio de control constitucional que nos ocupa, la acción de inconstitucionalidad, la improcedencia en esta vía constitucional se actualiza o refiere a la omisión total o absoluta en la expedición de una ley, mas no así en una regulación deficiente, actualizando una omisión relativa por parte del órgano legislativo.

En tal sentido, nos referimos primeramente a la acción de inconstitucionalidad 24/2004 denunciada por los diputados integrantes de la legislatura del congreso del estado de Campeche en contra de los actos del mismo órgano legislativo y del ejecutivo; así, la impugnación de los artículos 59, 60, 61 y 62 de la ley de los derechos de la niñez y la adolescencia del estado de Campeche, en el caso, al no considerar que tales artículos no contemplan un procedimiento en el que los gobernados sean escuchados previamente al acto de autoridad, violando la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 Constitucional; al concluir que si las normas en comento no se apegan de manera estricta a lo establecido por la carta magna esta se encuentra viciada y por tanto debe proceder declarar la

⁶¹ *Idem.*

invalidez de la misma. En ese sentido, el pleno resolvió qué debe considerarse procedente la acción de inconstitucionalidad en razón de qué se trata de una deficiente regulación de la norma. Es decir, se trata de una omisión parcial o relativa por parte del órgano legislativo, y no absoluta como en los pronunciamientos antes referidos, lo cual dio origen a la tesis P./J. 5/2008, misma que al rubro dice:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.”⁶²

Con la acción de inconstitucionalidad analizada, se da un paso importante para la procedencia de la omisión por este medio de control Constitucional, admitiendo las omisiones relativas de una ley resultado de una deficiente regulación. Así, ahora podemos entrar al análisis de la acción de inconstitucionalidad 118/2008, donde el sujeto promovente fue el Partido de la Revolución Democrática quien impugnó actos del poder legislativo del estado de Morelos.

Denunciando primeramente el incumplimiento del plazo previsto en el artículo sexto transitorio, que establece que las reformas deberán cumplimentarlas los Estados a más tardar un año de la publicación de la reforma. A lo anterior, el pleno declaró infundado el presente acto reclamado, al considerar que se realizaron las modificaciones y adiciones correspondientes en materia electoral al reformar la Constitución local y al emitir el código electoral.

Por lo que ve, al segundo concepto de violación, que es el que nos interesa al caso concreto, denunció el incumplimiento legislativo de establecer una regla de recuento de votos conforme con el artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Constitución federal, el pleno lo consideró fundado, ya que las constituciones y leyes de los Estados, en materia electoral, debían garantizar, en los ámbitos

⁶² Tesis de jurisprudencia P./J. 5/2008 número de registro 166041, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Noviembre de 2009, p. 701.

administrativo y jurisdiccional, las reglas para el recuento total o parcial de votación. Donde la única adecuación de recuento de voto se verificó en el numeral 286 del código antes citado en sede administrativa, a nivel distrital y municipal; faltando los supuestos y reglas de recuentos totales y parciales en sede administrativa y jurisdiccional.

En este punto, es donde cobra relevancia la tesis P/J 16/2002, misma que ya referimos en líneas que anteceden, al sostener que la acción de inconstitucionalidad resultaba improcedente en estos casos de reformas a constituciones locales, en donde, en un nuevo ejercicio de reflexión hecho por el pleno y apoyándose en las tesis P./J. 11/2006, omisiones legislativas y sus tipos, se precisó que los órganos legislativos cuentan con facultades de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio y en su desarrollo, pueden incurrir en diversos tipos de omisiones, ya sean absolutas o relativas, aspectos que ya analizamos en apartados anteriores.

Por lo tanto, el pleno de nuestro máximo tribunal constitucional sostuvo que la omisión legislativa que se combate es relativa en competencia de ejercicio obligatorio, donde el congreso del estado de Morelos emitió el código electoral de esa entidad derivado del mandato constitucional para hacerlo, es decir, de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el diario oficial de la federación el 13 de noviembre de 2007; cumplimentándose de forma deficiente en el código citado, donde dicho cumplimiento resulta deficiente en lo relativo a los supuestos y reglas de recuentos parciales o totales en sede administrativa y jurisdiccional.

Así, el pleno resolvió que resultaba procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad presentada por el partido actor 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, al no establecer los supuestos y las reglas de los recuentos parciales o totales en los ámbitos administrativo y jurisdiccional prevista en el inciso I), de la fracción IV, del numeral 116 de la Constitución federal.

Ahora bien, por lo que ve a la acción de inconstitucionalidad 21/2009, promovida igualmente por el Partido de la Revolución Democrática, señalando como órganos responsables al congreso del estado de Tamaulipas y al gobernador como autoridades que promulgaron y publicaron el decreto no. LX-652, mediante el cual se expide el código electoral para el estado de Tamaulipas, y el decreto no. LX-653, mediante el cual se expide la ley de medios de impugnación de la entidad federativa.

Dentro de la acción de inconstitucionalidad que nos hemos estado refiriendo, se pueden destacar varios conceptos de invalidez, pero para el tema en comento solo nos centraremos en dos; el primero de ellos lo constituye la acción de inconstitucionalidad presentada por el partido actor en contra de la omisión legislativa del congreso del estado de Tamaulipas consistente en regular de manera deficiente las sanciones aplicables a los sujetos de responsabilidad mencionados en el precepto 311, fracción V, de ese código, por las conductas previstas en el ordinal 315 del mismo ordenamiento.

Ante tal concepto de invalidez, nuestro máximo tribunal constitucional sostuvo que se trata de una omisión legislativa clasificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio, de acuerdo con la jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro Omisiones legislativas y sus tipos, analizada anteriormente. Evidenciando la omisión legislativa en que incurrió el congreso del estado de Tamaulipas al no prever para el numeral 321 del código electoral las sanciones aplicables a los sujetos de responsabilidad mencionados en la fracción V del precepto 311 de ese código, por las conductas previstas en el ordinal 315 del mismo ordenamiento.

En el mismo orden de ideas, es menester mencionar que nuestro alto tribunal ha sostenido anteriormente que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los congresos de los estados de expedir una ley, sin embargo, tal criterio ha sido superado al referir que ello no aplica cuando se trata de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas

respectivas, resultando procedente la acción de inconstitucionalidad referente a la omisión legislativa del congreso de Tamaulipas, resultando aplicable la jurisprudencia número P./J. 5/2008, transcrita anteriormente.

Por lo que ve al segundo de los conceptos de invalidez analizados, se trata de la ausencia de límite a la sobrerrepresentación del partido dominante en la integración de la cámara de diputados y con ello se viola el principio de representación proporcional. Aduciendo el partido denunciante que el penúltimo párrafo del artículo 24 del código electoral para el estado de Tamaulipas no se encuentra conforme al principio de representación proporcional, al no existir límite alguno (excepto el tope de las veintidós diputaciones) para que al partido mayoritario le sigan asignando diputaciones.

En ese sentido, el pleno sostuvo que el principio de representación proporcional debe garantizar la pluralidad en la integración del órgano legislativo a través de un tratamiento igualitario, así como una representación de las minorías a través de un porcentaje mínimo de votación respecto de la votación total emitida, para evitar la subrepresentación; así como garantizar la representación real de los partidos políticos que constituyen una fuerza en el estado, y evitando que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación.

Ante tal concepto, nuestro máximo órgano constitucional sostiene, en cuanto al tema de la sobrerrepresentación, que las legislaturas no están obligadas a considerar como límite el ocho por ciento que prevé el artículo 54, fracción V, de la Constitución federal, sino únicamente vigilar que el porcentaje que establezcan no atente contra los fines y objetivos que se persiguen con el establecimiento del principio de representación proporcional.

En este sentido, el pleno sostuvo que la norma reclamada resulta deficiente por omisión en no regular los límites a la sobrerrepresentación, vulnerando el principio de representación proporcional, como lo expresa el partido inconforme. Así, la omisión legislativa que se combate es clasificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio, porque el congreso del estado

de Tamaulipas emite el código electoral derivado del mandato constitucional para hacerlo del artículo 116, fracción II, en relación con el 54 de la Constitución federal. En conclusión, resulta procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad presentada por el partido actor en contra de la omisión legislativa del Congreso del estado de Tamaulipas.

En consecuencia, el pleno emitió las siguientes tesis jurisprudenciales; P./J. 16/2010 “OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN DE IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO”⁶³ y la Tesis P./J. 15/2010 “OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE REGULACIÓN DEL LÍMITE DE SOBRERREPRESENTACIÓN DEL PARTIDO DOMINANTE EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO.”⁶⁴

Ahora bien, en base a los pronunciamientos analizados con anterioridad, podemos sostener que la acción de inconstitucionalidad resulta procedente ante las omisiones legislativas por lo que ve únicamente a las de carácter relativo o bien que son resultado de una deficiente regulación del órgano legislativo, mismas que fueron denunciadas por partidos políticos y diputados integrantes de una legislatura local; sin embargo, el presente medio de control constitucional lo considero inadecuado al tratamiento de las omisiones en razón de que la acción por omisión legislativa contravine con el objeto principal de la acción de inconstitucionalidad, pues la omisión legislativa no va enfocada a declarar la invalidez de la norma, sino a adecuar la norma jurídica omisa al ordenamiento jurídico, salvaguardando la norma, y la eficacia Constitucional, por ello es que se considera que su campo de acción resulta a consideración personal inadecuado al multicitado medio de control.

⁶³ Tesis de jurisprudencia P./J. 16/2010 número de registro 165211, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Febrero de 2010, p. 2324.

⁶⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 15/2010 número de registro 165210, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Febrero de 2010, p. 2325.

4.3 La procedencia de la controversia constitucional

El tema qué nos ocupa en el presente apartado, “la controversia constitucional es probablemente uno de los tópicos de mayor complejidad temática y técnica del derecho constitucional. En el caso mexicano, dicha complejidad se profundiza aún más debido a factores y a variables propios del desarrollo no solo constitucional sino también político y electoral de nuestro país.”⁶⁵

La controversia constitucional es uno de los medios que, por regularidad ha servido para la tramitación de las omisiones legislativas, en ese sentido, cabe señalar primeramente su definición; para posteriormente poder analizar su tramitación y los sujetos legitimados para tal acción.

Podemos entender la controversia como el medio de control constitucional por medio del cual se pueden resolver los conflictos competenciales cuando uno de los poderes, órganos autónomos o niveles de gobierno consideran una invasión a su esfera competencial por parte de una norma, acto u omisión y con ello se vulnera el orden constitucional.

En ese sentido, encontramos su fundamento y validez en el artículo 105 fracción I, de la Constitución federal, con excepción de los asuntos en los qué versen sobre la materia electoral. En ese mismo numeral localizamos los sujetos legitimados para su tramitación:

- Los diversos poderes, ejecutivo, legislativo y judicial de los Estados.
- Los municipios.
- El ejecutivo federal.
- El Congreso de la Unión o en su caso la comisión permanente.
- Los órganos constitucionales autónomos ya sean federales o estatales.

⁶⁵ Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *op. cit.* P. 529.

De acuerdo con Ovalle Favela, podemos localizar una clasificación de las controversias constitucionales, las cuales se pueden clasificar en dos grandes conjuntos:

Las controversias constitucionales internas. Son las que se dan entre los diversos poderes de un mismo ente, esto es, al interior de la Federación, de un Estado o la Ciudad de México.

Por su parte, las controversias constitucionales externas. Son las que se presentan entre los propios entes entre sí, incluyendo a los municipios, y las cuales se pueden dividir en horizontales y verticales.

Controversias constitucionales horizontales. Estas se presentan entre órganos del mismo nivel de descentralización política. Y las controversias constitucionales verticales; se dan cuando los entes involucrados tienen un nivel diferente en la organización política.⁶⁶

La controversia constitucional, podemos decir que se trata de un juicio unistancial (única instancia) que se tramita ante el pleno de la Suprema Corte; conflicto que como ya vimos, puede ser producido por una norma general o acto que viola directamente a la Constitución en su sistema competencial y el principio de división de poderes, aspectos necesarios para el respeto y existencia del Estado de derecho.

De acuerdo con el artículo 21 de su Ley Reglamentaria, el plazo para la interposición de la demanda será, por lo general de treinta días cuando se trate de actos u omisiones o bien normas generales, a partir de que surta efectos la resolución o el acto reclamado. Posteriormente, y una vez recibida la demanda y admitida el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada, al igual por el término de treinta días, dando vista al tercero interesado y demás partes, pudiendo reconvenir a la actora.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 537-538.

Por su parte, el actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación, y si la contestación, reconvención o demanda fueren oscuras o irregulares, el ministro podrá prevenir a los promoventes para que subsanen las irregularidades en un plazo no mayor a cinco días; corriendo traslado al fiscal general si a juicio del ministro e importancia del asunto lo amerita.

Una vez desahogada la vista de la contestación, el juicio pasará a la etapa de pruebas por un plazo de treinta días, el cual podrá ampliarse si la importancia del asunto lo amerita; una vez agotada la etapa anterior, se abriría a alegatos por escrito, pudiendo el ministro en todo tiempo decretar pruebas para mejor proveer, fijando la fecha para su desahogo y una vez hecho lo anterior, el ministro instructor someterá a consideración del pleno de la Suprema Corte el proyecto de resolución respectivo.

Cabe señalar que la declaración de invalidez de las resoluciones que se emitan por la resolución del presente medio de control constitucional deberá ser aprobada por una mayoría de ocho votos, siendo obligatorias para todas las autoridades y las que no alcancen dicha votación serán desestimadas; teniendo únicamente efectos retroactivos en materia penal.

Como se puede evidenciar, la instrucción de la controversia constitucional, cuenta con las mismas etapas y sustanciación similar a un juicio ordinario y en donde su sentencia tendrá únicamente efectos para las partes, aunado a que su objeto, al igual que la acción de inconstitucionalidad, va encaminada a declarar la invalidez del acto reclamado, cuando se está ante una invasión en la esfera competencial de los poderes u organismos.

4.4 La controversia constitucional y su procedencia en la omisión legislativa

En el presente apartado, abordaremos algunos de los pronunciamientos hechos por la Suprema Corte en cuanto máximo tribunal Constitucional, a fin de poder identificar los aspectos sobre los cuales ha versado la procedencia de las omisiones legislativas y los argumentos esgrimidos por nuestro máximo tribunal constitucional, ello por medio del control constitucional que nos ocupa; aunado a las características

qué a lo largo del tiempo han compartido las omisiones legislativas con la controversia, características que han sido absorbidas y/o adecuadas para el tratamiento de la omisión sin ser propiamente las idóneas para su tramitología.

Por ello, al analizar la controversia constitucional 14/2005, reviste de gran importancia al tema en comento, en virtud a que dicho pronunciamiento emitido por nuestro máximo tribunal dio como resultado diversas tesis jurisprudenciales sobre la procedencia de las omisiones legislativas, en específico sobre el tipo de omisiones legislativas y en relación con los tipos de competencias o facultades en los órganos de gobierno.

En ese orden de ideas, tenemos al Municipio del Centro de Tabasco demandando actos de invalidez al poder legislativo y al poder ejecutivo del estado de Tabasco, centrándonos para su estudio en los conceptos de invalidez hechos al legislativo del estado; consistente en la omisión de dictaminar y resolver respecto de la iniciativa de actualización a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que servirán de base para el cobro de las contribuciones correspondientes, presentada por el municipio actor ante la oficialía mayor del poder legislativo del estado y la omisión de dictaminar y resolver respecto de la iniciativa presentada el veintiséis de noviembre de dos mil cuatro al poder legislativo del estado, por lo que el municipio actor solicitó autorización para celebrar la contratación de empréstitos hasta por la cantidad de \$126'000,000.00 (ciento veintiséis millones de pesos 00/100 M.N.).

Para ello, la legislatura del estado manifestó que la inconformidad de la parte actora carecía de sustento jurídico, porque si bien era cierto que a la fecha no se habían dictaminado dichas iniciativas, ello de ningún modo significa que no se habían tomado en cuenta dentro de las tareas de la legislatura; alegando el poder legislativo que dicha iniciativa ya había sido dictaminada por la comisión de hacienda y presupuesto del congreso del estado y ésta había sido aprobada por el pleno de la cámara de diputados en sesión pública. En ese sentido y con fundamento en los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria

de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución federal, se debía decretar el sobreseimiento de los conceptos de invalidez aducidos a la omisión del órgano legislativo en la demanda, al haber cesado los efectos del acto materia de la controversia.

Por su parte, referente a la omisión de resolver y dictaminar la iniciativa de ley para la actualización y cobro del impuesto predial, alegó qué el órgano legislativo no es una mera instancia de trámite y por tanto esté obligada a aprobar las propuestas sin ningún tipo de análisis, sino por el contrario, tiene la responsabilidad de actuar dentro del marco de la legalidad y emitir un resultado qué sea producto de su actuación responsable, lo cual requería de un tiempo razonable.

Por consiguiente, el pleno de la Suprema Corte determinó referente a la omisión de dictaminar y resolver respecto de la iniciativa presentada por el municipio actor para la solicitud y autorización para celebrar la contratación de empréstitos hasta por la cantidad de \$126'000,000.00 (ciento veintiséis millones de pesos 00/100 M.N.); qué habían cesado sus efectos, ya qué ha quedado plenamente acreditado qué el congreso del estado de Tabasco ya se había pronunciado sobre dicha iniciativa y determinó la contratación de los empréstitos solicitados por el municipio actor.

Sin embargo, el municipio actor alegó referente a la omisión de dictaminar y resolver respecto de la iniciativa de actualización a las tablas de valores unitarios para el cobro de las contribuciones correspondientes; violaba lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), y antepenúltimo párrafo de dicha fracción de la Constitución federal, así como el artículo quinto transitorio del decreto de veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve por el qué se reformó y adicionó el artículo 115 citado con anterioridad. Cabe precisar que, del artículo transitorio en comento, se desprende qué las legislaturas de los estados en coordinación y únicamente a propuesta de los municipios, se encuentran constitucionalmente obligadas a adecuar, antes del inicio del ejercicio fiscal de dos mil dos, los valores unitarios de suelo qué servirían de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Por ello, la legislatura estatal estaba obligada a dictaminar, en principio, la iniciativa presentada por el municipio actor para la actualización de la tabla de valores unitarios de suelo y construcciones, ello por estar contenido dentro de una norma de carácter Constitucional y por tanto ser obligatoria para el legislativo del estado.

En este punto, cobra relevancia lo manifestado por el pleno de la Suprema Corte, pues refiere qué doctrinalmente existen diversos criterios de clasificación respecto del ejercicio de las competencias de los órganos del estado, y referidos a la actuación de los órganos legislativos y en particular, propiamente a las omisiones legislativas. Lo cual dio origen de manera sustancial a las siguientes tesis jurisprudenciales, mismas que ya han sido analizadas anteriormente y que al rubro dicen: “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.”⁶⁷ “ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.”⁶⁸

PREDIAL MUNICIPAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA DE 1999, AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VULNERA TANTO AL CITADO DISPOSITIVO TRANSITORIO COMO AL PROPIO PRECEPTO CONSTITUCIONAL.⁶⁹

De lo anterior, se concluye, que en el caso nos encontramos ante una competencia de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo local, ya que, de conformidad con el artículo quinto transitorio, los congresos locales, tienen la obligación constitucional, en coordinación con los municipios, de actualizar los valores unitarios de suelo dentro del plazo determinado. En tal sentido, nos

⁶⁷ *Idem*.

⁶⁸ Tesis de jurisprudencia P./J. 10/2006 número de registro 175869, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1528.

⁶⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 12/2006 número de registro 175854, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1532.

encontramos qué se trata de una competencia de ejercicio obligatorio, porqué deriva de un mandato expreso del órgano de la Constitución federal, dirigido al legislador estatal.

En relación con lo expuesto con anterioridad, es qué el pleno de la Suprema Corte concluyó qué resulta claro qué el congreso del estado de Tabasco ha incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de una competencia de ejercicio obligatorio, ya que, hasta la fecha de la resolución del presente asunto, no obraba constancia alguna con la qué se haya acreditado qué el congreso local hubiere dictaminado la iniciativa señalada. Por tanto, ello redundaría en una omisión legislativa absoluta al ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio por mandato constitucional qué transgrede la eficacia de la propia Constitución federal.

En similar sentido, podemos localizar la tesis P./J. 14/2006 en razón de qué se advierte qué el congreso del estado de Tlaxcala incumplió con el mandato referido, en razón de no haber adecuado su normatividad a la Constitución federal, teniendo como fecha límite el 18 de marzo de 1988 para haberlo hecho, por lo qué incurrió en una omisión legislativa de carácter absoluto en el desempeño de una facultad o competencia de ejercicio obligatorio, lo qué generó una violación directa a la Constitución federal, misma qué a la letra dice:

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.⁷⁰

Continuando con la procedencia de la omisión legislativa por conducto de la controversia constitucional, es imperante mencionar que, con el transcurso del

⁷⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 14/2006 número de registro 175996, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1250.

tiempo, el presente medio de control Constitucional, no solo ha reconocido la existencia de las omisiones legislativas, sino, se ha ido adecuando en base a las sentencias emitidas por nuestro máximo tribunal constitucional. En tal sentido, es qué dichas modificaciones han servido para ir cambiando de manera sustancial las reglas de procedencia de las omisiones, aunado qué ha ordenado al órgano legislativo demandado a qué realice la expedición pertinente de la normativa omitida, como en los casos siguientes:

Controversia Constitucional 46/2002, en donde el Municipio de San Pedro Garza García, del Estado de Nuevo León; demandó al poder legislativo del mismo estado la omisión en la expedición de las disposiciones legales en materia municipal sobre las bases del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y órganos especializados para resolver las controversias suscitadas entre la administración pública municipal y los particulares; derivados del decreto de reforma del artículo 115 constitucional fracción II, de fecha 23 de diciembre de 1999.

Lo anterior sin qué el órgano demandado hiciera suyo el derecho qué le correspondía para dar contestación a la demanda instaurada en su contra, haciendo suyo únicamente ese derecho el procurador general de la republica quien alegó qué se debía de decretar el sobreseimiento de la controversia en razón de qué se había otorgado el plazo de un año para qué adecuaran las leyes estatales, según lo dispuesto por el artículo segundo transitorio del indicado decreto, si éste inició su vigencia el veintidós de marzo de 2000, el plazo de referencia venció el veintidós de marzo de 2001, toda vez qué la demanda fue presentada el primero de agosto de 2002, y en ese tenor es qué resulte extemporánea la demanda transcurriendo en exceso el plazo a qué se refiere el artículo 21 de la ley reglamentaria del 105 constitucional.

En ese tenor, el pleno de la Suprema Corte refirió qué estos, dada su naturaleza, implican un no hacer por parte de la autoridad, ante un deber constitucional de ser cumplido, por lo qué dicha situación no se subsana y por consecuencia, se actualiza día a día mientras esta subsista; por consecuencia, el

pleno concluye que, tratándose de la impugnación de omisiones legislativas, la demanda será oportuna mientras la omisión subsista.

En razón de qué el órgano legislativo fue omiso en dar contestación a la controversia planteada, sin embargo del oficio de alegatos se deduce qué el estado de Nuevo León ha efectuado diversas reformas a su Constitución local, con la finalidad de adecuarla a la referida reforma del artículo 115 de la Constitución federal, mas no así las leyes secundarias municipales; por lo tanto, el pleno determinó qué indudablemente se estaba ante una infracción directa a lo expuesto por el artículo segundo transitorio del decreto de reforma del 115 constitucional y con ello se quebranta el principio de supremacía constitucional.

En ese sentido, declaró procedente y fundada la controversia constitucional y con la finalidad de salvaguardar el orden jurídico en el estado de Nuevo León, ordenando al propio congreso del estado, para qué dentro del segundo periodo de sesiones, qué de acuerdo con los artículos 55 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y 5o. de la ley orgánica del poder legislativo de esa entidad, comprendida del treinta de marzo al treinta de junio de dos mil cinco, realizar las adecuaciones legales en materia municipal, ajustándose en su totalidad a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional.

En otro orden de ideas y en un sentido similar a lo expuesto con anterioridad, localizamos la tesis P. XV/2007; la cual nos refiere qué no debe llamarse a juicio a la autoridad qué promulgó una norma de carácter general, cuando se impugne una omisión legislativa, pues resulta evidente qué no se le atribuyen vicios propios, misma qué al rubro dice:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN

VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA.⁷¹

Continuado con el análisis qué nos ocupa y en el mismo orden de ideas localizamos la controversia constitucional 7/2005; promovida por el Municipio de Carmen Campeche, en contra de diversos actos, entre los cuales versa la omisión legislativa en la qué incurrió el congreso del estado de Campeche al no adecuar su normativa local a la reforma del artículo 115, fracción II inciso b, del decreto de reforma de 1999; misma qué versa sobre los casos en donde el municipio requiera de las dos terceras partes para dictar las resoluciones qué afecten el patrimonio inmobiliario del municipio o la celebración de convenios.

En lo qué nos interesa, la Corte estimó procedente y fundada la controversia constitucional referida, señalando nuevos lineamientos a seguir por parte del Poder Legislativo, específicamente en relación al cumplimiento de la sentencia por parte del órgano legislativo, manifestando lo siguiente:

con la finalidad de salvaguardar el orden jurídico en el Estado de Campeche, la Suprema Corte determinó qué la legislatura local debía de dar cumplimiento a la sentencia dentro del plazo de un año a partir de la legal notificación de la ejecutoria, debiendo de realizar las adecuaciones en materia municipal, sean en la Constitución Local o en las leyes ordinarias, ajustándose en su totalidad al artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución federal.

Pues tratándose de omisiones, los efectos de la sentencia qué se emita no deben limitarse a las disposiciones estatales a través de las cuales se hubiese advertido aquella omisión legislativa, sino qué deben extenderse a todas las normas generales locales o internas qué por su contenido, alcance o aplicación requieran de la adecuación normativa; por tanto los efectos de la sentencia deben de extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, máxime qué se trate de omisiones legislativas, los efectos deben extenderse a todas las disposiciones locales qué ameriten adecuación

⁷¹ Tesis jurisprudencial P. XV/2007 número de registro 172562, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Tomo XXV, Mayo de 2007, p. 1534.

Constitucional conforme al artículo segundo transitorio del decreto de reformas del artículo 115 de la Constitución federal.

Hecho lo anterior, hará del conocimiento esa situación a este alto tribunal, para lo cual deberá acompañar las constancias que así lo acrediten para efectos de analizar el correcto cumplimiento de la resolución dictada en la presente controversia Constitucional.⁷²

Por lo tanto, y una vez analizada la presente controversia constitucional, no solo cobra relevancia por admitir las omisiones legislativas, sino que por medio de la sentencia que recayó a la misma se da un avance importante por parte del pleno de Suprema Corte al tratar de reglamentar u orientar los efectos de la sentencia en aspectos muy puntuales para su cumplimiento, el establecimiento de un plazo al órgano legislativo para su cumplimiento, los aspectos a adecuar en la normativa omisa y que sus efectos deben extenderse a demás disposiciones normativas que requieran de su modificación, y por último la remisión al pleno de la Suprema Corte en donde se pueda constatar el correcto cumplimiento de la sentencia. Convirtiéndose en aspectos puntuales al momento de hablar de los efectos de las sentencias en las omisiones legislativas.

4.4.1 La omisión legislativa y su cambio de criterio en la controversia constitucional

Como hemos visto en lo expuesto con anterioridad, la controversia constitucional ha sido uno de los medios de jurisdicción constitucional que ha admitido a las omisiones legislativas y en donde nuestro máximo tribunal constitucional, a través de las sentencias emitidas en cada caso concreto, ha ido adecuando la reglamentación propia de la controversia para la sustanciación de la omisión legislativa y no solo ello, sino señalando los efectos propios de la sentencia a cumplir por parte del órgano legislativo.

⁷² Controversia Constitucional 7/2005. número de registro 20251, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Julio de 2007, p. 1686.

Lo anterior, al punto de suponer qué las controversias podían ser el medio más óptimo para su tramitación por los avances hasta ese punto logrados; aunado a qué se iba trazando el camino a fin de que, por medio del análisis adecuado de dichos controvertidos constitucionales, se llegare a comprobar la existencia de la omisión, se declarara la inconstitucionalidad y de ser evidente, se conminaría al órgano legislativo a expedir las normas impugnadas como omisas.

Sin embargo, la Suprema Corte, en un nuevo paradigma ha decidido cambiar de criterio y abandonar lo qué hasta ese momento se había avanzado en la regulación de la omisión legislativa, declarando la improcedencia de la omisión y reiterando dicho criterio en diversas controversias constitucionales.

En se sentido, encontramos la controversia constitucional 59/2006, donde el municipio de Coxcatlán, estado de San Luis Potosí; demandó al congreso de la unión, a través de las cámaras de diputados y senadores y al ejecutivo federal, diversas disposiciones referentes a la ley federal de telecomunicaciones y de la ley federal de radio y televisión; al caso qué nos ocupa, impugnó la omisión legislativa en la qué incurrió el congreso de la unión al no haber regulado lo relacionado a las condiciones en qué los pueblos y comunidades indígenas pudieran acceder a los medios de telecomunicación. En este sentido, el municipio actor refiere qué la autoridad demandada incurre en una omisión relativa de ejercicio obligatorio qué impide el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes y que, por ende, resulta inconstitucional conforme a la tesis P./J. 11/2006, omisiones legislativas y sus tipos.

Por su parte, la cámara de senadores, al contestar la demanda, sustancialmente manifestó; qué resulta improcedente e infundados, porqué en una acción de inconstitucionalidad no puede plantearse una omisión legislativa; resultando evidente qué en el propio texto de la sentencia la cámara de senadores al dar respuesta, confunde una acción de inconstitucionalidad con una controversia constitucional, siendo esta última la qué nos ocupa.

Ante ello, el pleno de la Suprema Corte refirió qué la omisión legislativa reclamada resulta oportuna, toda vez que hasta ese momento el órgano legislativo no había dictado norma alguna que estableciera las condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, lo cual se derivaba de la segunda parte de la fracción VI del apartado B del artículo 2o. de la Constitución federal.

Ante lo referido con anterioridad, podríamos deducir que la controversia constitucional era el medio de control adecuado para su regulación; sin embargo, nuestro máximo órgano Constitucional decidió declarar improcedente la omisión legislativa por medio de la controversia. Para dicha determinación, refirió que la controversia constitucional no procede contra omisiones legislativas, pues tanto del texto de la fracción I del artículo 105 constitucional como de la exposición de motivos relativa a la reforma al artículo 105 constitucional, del 31 de diciembre de 1994; pues de ello se advierte claramente que del artículo 105 constitucional en su fracción I; no se contempla la procedencia de esta vía constitucional a las omisiones legislativas, aunado a que del artículo 21, fracciones I y II, de la ley reglamentaria no se prevé el plazo para interponer la demanda ante este supuesto.

De igual forma, hace referencia que la intención del órgano reformador fue establecer un medio de control constitucional donde los actos o disposiciones generales de los poderes, entes u órganos fueran declarados nulos, mas no así la condena a los actos negativos de los órganos legislativos para producir leyes.

A pesar de la determinación anterior, el pleno determinó que ello no es obstáculo para que este alto tribunal Constitucional note que el legislador federal ha incurrido en una omisión legislativa. Es decir, por un lado, declara la improcedencia de las omisiones legislativas por dicha vía y, por el otro, reconoce la omisión en la que incurrió el órgano legislativo federal.

Ante este cambio radical en cuanto al criterio que hasta ese entonces había tomado en cuenta la Suprema Corte, resulta relevante la postura hecha por el

ministro Gudiño Pelayo en su voto particular a la controversia antes referida, refiriendo el siguiente argumento:

No comparto las premisas y las conclusiones de la mayoría en torno a la improcedencia de la controversia Constitucional contra omisiones legislativas. estimo qué en modo alguno no debe abandonarse todo lo qué hasta este momento se ha construido en torno a las omisiones legislativas. Es cierto qué el constituyente permanente no ha establecido de manera expresa la procedencia de las controversias en contra de omisiones; sin embargo, su espectro de tutela es muy amplio: como todo medio de control Constitucional, su principal objetivo no es atender a los intereses particulares de los promoventes, sino el respeto de la Constitución federal en su integridad.

El tribunal pleno ha sostenido en otros casos el criterio de que, para efecto de la procedencia de las controversias constitucionales, la Constitución no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo, con la finalidad de qué no queden marginados algunos casos de violación a la carta magna... con el criterio qué se contiene en la ejecutoria, estamos arrojando por la borda lo ya construido sobre el tema, lo cual puede acarrear graves repercusiones, tal como se ha pretendido demostrar en este documento.⁷³

Aunado al razonamiento antes citado, el propio ministro apoyó dichos argumentos en la tesis jurisprudencial P./J. 21/2007; misma qué dice:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUÉ PREVÉ LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVA.

El citado precepto no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo ni qué establezca un listado taxativo de los entes, poderes u órganos legitimados para promover controversias constitucionales, sino en armonía con las normas qué disponen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de qué no queden marginados otros supuestos; de ahí qué la aplicación del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁷³ Ministro Gudiño Pelayo, José de Jesús, Voto Particular controversia Constitucional 59/2006, número de registro 40008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, p. 674.

Mexicanos, debe favorecer hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en su texto, sean acordes con la finalidad manifiesta de ese medio de control Constitucional, qué es precisamente salvaguardar las esferas de competencia de los órganos y poderes cuya existencia prevé la Constitución Federal.⁷⁴

Por otro lado, este máximo órgano constitucional parece nuevamente haber abandonado el criterio adoptado sobre la improcedencia de las omisiones legislativas en la controversia constitucional, para nuevamente regresar a admitir las omisiones legislativas; pues en la controversia 115/2020 vuelve a declarar procedente la omisión y por consecuencia, declara la inconstitucionalidad de la omisión legislativa impugnada y ordena al Congreso de la Unión emitir la ley omisa, sin hacer pronunciamiento alguno sobre la forma de cumplimiento.

Ahora bien, procederemos a referirnos a la controversia 115/2020; promovida por parte del Municipio de Huejotitán, estado de Chihuahua, a través de su presidente municipal, donde promovió una controversia constitucional en contra del congreso de la unión, del poder ejecutivo federal. En su escrito señaló como actos impugnados; la omisión del congreso de la unión de expedir la ley general de aguas en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce, en el cual se establece explícitamente qué el congreso de la unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una ley general de aguas, y del ejecutivo federal se impugnó la omisión de reglamentar adecuadamente la ley de aguas nacionales, específicamente en lo qué se refiere a la integración de los consejos de cuenca.

Así, el pleno de la Suprema Corte refirió, en primer lugar, la impugnación de la omisión del congreso de la unión de expedir una ley general de aguas, lo cual lo considero como oportuno; haciendo referencia a un criterio reiterado por parte del pleno, donde el plazo para impugnar las omisiones legislativas por vía de una

⁷⁴ Tesis de jurisprudencia P./J. 21/2007 número de registro 170808, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, p. 1101.

controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo u momento.

Ahora bien, por lo que ve a la omisión legislativa del ejecutivo federal de reglamentar adecuadamente la ley de aguas nacionales, el pleno lo considero al igual adecuado; haciendo referencia nuevamente como recién se explicó, las omisiones legislativas sean atribuidas al poder legislativo o al ejecutivo y qué son actos que, en ejercicio de su facultad, no derivan directamente de un acto positivo, estos pueden impugnarse por medio de la controversia constitucional en todo momento mientras estas subsistan, es decir, mientras la violación y/o perjuicio directo a la Constitución y los derechos humanos siga existiendo.

Siguiendo el mismo orden de ideas, cabe mencionar la causal de improcedencia hecha por la cámara de diputados, la cual sostuvo que el presente medio de impugnación es improcedente porque a través de una controversia constitucional no es posible combatir omisiones de carácter legislativo, afirmando que mediante esta vía de control únicamente pueden impugnarse normas generales o actos.

En ese mismo sentido, el pleno de la Suprema Corte refirió la tesis: P./J. 43/2003 misma que al rubro dice: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA MIENTRAS AQUELLAS SUBSISTAN.”⁷⁵ por lo tanto el pleno desestimo la causal de improcedencia hecha por la demandada.

Sin embargo, más delante de un estudio íntegro de la controversia que nos ocupa, se puede percatar la actualización de una causal de improcedencia hecha por parte del ejecutivo, únicamente respecto de la impugnación de la omisión de reglamentar adecuadamente la ley de aguas nacionales en lo que se refiere a la integración de los consejos de cuenca. pues de la lectura integral de la demanda se desprende que, dicha omisión legislativa, el municipio actor simplemente aduce

⁷⁵ *Idem.*

violaciones de legalidad a los artículos 5, 13 bis, 13 bis 2 y 13 bis 3 de la ley de aguas nacionales, mas no esgrime algún concepto de invalidez qué sea propiamente constitucional.

Así, los conceptos de violación esgrimidos por el municipio actor sostienen qué el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación general a qué se refieren las disposiciones constitucionales. Alega, en esencia, qué la omisión impugnada representa una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio qué vulnera indebidamente sus atribuciones constitucionales en materia de aguas, así como el derecho humano al agua de sus habitantes, sostiene además qué la omisión legislativa impugnada obstaculiza la debida intervención del gobierno municipal en la garantía del derecho humano al agua de su población.

Por lo tanto, el pleno se limitó a dilucidar si el congreso de la unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la ley general de aguas a qué se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce. En ese mismo sentido, el pleno de la Suprema Corte manifestó qué está fuera de duda qué el congreso de la unión ha excedido por demasía de tiempo el plazo otorgado en el decreto de reforma antes citado; estimando ello como razón suficiente para qué esta Suprema Corte declare la inconstitucionalidad de la omisión legislativa impugnada y ordene al congreso de la unión emitir la ley general de aguas.

En razón de lo expuesto con anterioridad, es qué este mismo órgano constitucional ha referido en reiteradas ocasiones la necesidad de comprobar la inactividad de la demandada en los casos concretos a fin de qué se pueda denunciar y/o actualizar la omisión por el medio de control constitucional qué nos ocupa; lo cual va encaminado a actos de carácter positivo reclamables a diversas autoridades como el ejecutivo y no a la falta de actividad por parte de la autoridad emisora, de ahí qué incluso en la tesis P. XV/2007 previamente analizada, cuando se reclamen omisiones de carácter legislativo queda exenta de llamarse a juicio a diversas autoridades ajenas a la emisión de la norma, pues en las omisiones legislativas la

inactividad queda demostrada por la falta de emisión de la norma impugnada ya sean total o parcialmente. Tesis jurisprudencial misma qué al rubro dice:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUÉ PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA OMISIÓN IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.⁷⁶

En conclusión, y en relación a lo expuesto con anterioridad, el pleno de la Suprema Corte no deja del todo claro si el medio adecuado para la tramitación de la omisión legislativa es por medio de la controversia constitucional, pues por una parte deja ver qué la controversia es admisible para las omisiones cuando estas son de carácter absoluto, al grado de haber emitido toda una doctrina jurisprudencial sobre las omisiones, los tipos y su relación con las competencias de los diferentes órganos de gobierno; para después abandonar todo hasta ese momento y pasar a la improcedencia de la vía cuando se reclamen omisiones, tal y como ya lo analizamos en la controversia 59/2006 y por si fuera aún más contradictorio, en la controversia 115/2020 vuelve a admitir las omisiones a través de la controversia, declarando la inconstitucionalidad de la misma.

4.5 Procedencia del Juicio de Amparo

Dentro del presente apartado, abordaremos la procedencia de manera general del llamado juicio por excelencia para la protección de los derechos humanos; es decir, del juicio de amparo, remitiéndonos para tal efecto tanto a la Constitución federal como a la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo sucesivo Ley de Amparo, centrándonos de manera específica en la procedencia del amparo indirecto, al ser el medio de defensa constitucional que toma mayor relevancia para la denuncia de las omisiones legislativas cuando se violentan los derechos humanos reconocidos y protegidos por nuestra Constitución en cuanto norma fundante y suprema; no sin antes hacer referencia a algunas consideraciones previas para comprender de mejor manera el carácter protector hacia los derechos humanos.

⁷⁶ Tesis jurisprudencial P./J. 66/2009 número de registro 166988, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, p. 1502.

Primeramente, resulta importante mencionar qué el Juicio de Amparo tiene su antecedente formal en la Acta de Reforma de 1847, en la qué se incorpora como medio de control jurisdiccional a la Constitución; consolidándose y estableciéndose como competencia de los tribunales federales el juicio de amparo para la defensa de las garantías individuales del gobernado ante eventuales violaciones, en la Constitución de 1857.

Por otro lado, la reforma publicada en el diario oficial de la federación en abril de 2013; trajo consigo diversas modificaciones, entre ellas una protección más amplia de los derechos humanos, incorporó el concepto de interés legítimo y extendió los efectos generales del amparo para el caso de la declaratoria general de inconstitucionalidad; preservando ciertas características qué resultan fundamentales, los principios rectores sobre instancia de parte agraviada, el principio de definitividad donde el quejoso deberá agotar previamente todos los recursos ordinarios previstos en la ley, y la suplencia de la queja, donde la autoridad qué conozca del juicio deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación, la relatividad de la sentencia también conocida también como fórmula otero.

En ese tenor, actualmente tenemos al juicio de amparo como un medio de control constitucional qué tiene por objeto plantear la resolución de controversias entre normas generales y actos u omisiones de autoridades qué contravengan o vulneren los derechos humanos o bien restrinjan la soberanía de sus esferas de los Estados o la federación; de acuerdo con el artículo 103 de la Constitución federal, siendo competentes para conocer los tribunales de la federación. Así, tenemos al amparo como un sistema de defensa de los derechos humanos qué se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial federal, cuya finalidad es declarar la nulidad del acto qué se reclama y la reposición del quejoso en el goce de sus derechos. Donde la restitución del derecho violentado al quejoso por medio de la sentencia qué conceda el amparo, tiene como fin regresar las cosas al estado en qué se encontraban, así como obligar a las autoridades a respetar dicho derecho violentado.

Por su parte, la Ley de Amparo, prevé dos vías de procedencia; el amparo directo, el cual procede en contra de sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio. Y el amparo indirecto, del cual nos centraremos en líneas subsecuentes, pues toma relevancia al admitir las omisiones en general, mas no las omisiones legislativas en específico; aun así, teniendo gran relevancia en el tema que nos ocupa, en ese sentido, tenemos que, de acuerdo a su artículo 107 fracción I, II, de la Constitución federal, el juicio de amparo procede contra normas generales que, por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación, causen perjuicio al quejoso. Así mismo, en contra de normas generales, actos u omisiones cometidos dentro, fuera o después de concluido un juicio, contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En el mismo orden de ideas, tenemos de acuerdo con el numeral 107 fracción I, de la Constitución federal, que el juicio de amparo siempre se seguirá 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 la Constitución. Por su parte, en dicho numeral en su fracción VII, nos dice que:

El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.

En relación a lo expuesto con anterioridad, cobra relevancia la llamada declaratoria general de inconstitucionalidad, teniendo su fundamento en los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción II del artículo 107 de la Constitución:

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los tribunales colegiados de circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de justicia de la nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos seis votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

Entonces, podemos decir que la declaratoria de inconstitucionalidad es la decisión adoptada por mayoría de los ministros de la Suprema Corte; con la finalidad de expulsar del sistema jurídico mexicano una o varias normas generales, consideradas inconstitucionales. En ese sentido, podemos decir que los efectos de la declaratoria son constitutivos al expulsar la norma del sistema jurídico.

Por otro lado, un punto importante es el cumplimiento de la sentencia, el cual se otorga un plazo de 90 días, el cual puede ser ampliado cuando los motivos que dieron origen al incumplimiento de la sentencia sean justificados a consideración de la juzgadora y en caso de que, transcurra el plazo para su cumplimiento o su ampliación sea injustificada, se procederá a separar del cargo al titular de la autoridad y consignarlo ante el juez de distrito.

Un aspecto importante dentro del juicio de amparo, resulta ser la procedencia de las llamadas omisiones legislativas por medio del amparo indirecto, procedencia emitida a través de diversas sentencias resueltas por la Suprema Corte y que dieron origen a tesis jurisprudenciales al respecto; en ese supuesto no se pretende satisfacer un interés particular, sino uno legítimo para el cumplimiento de un mandato legal existente, aunado a la discordancia al no considerarla la vía adecuada para la tramitación de la omisión legislativa, pues el objeto propio del juicio de amparo es la defensa de los derechos humanos por violaciones directas

por parte de las autoridades; en el caso de las omisiones, se trata de violaciones directas a la eficacia de las normas constitucionales; aunado a cuando se habla de amparos en contra de normas generales, la declaratoria de inconstitucionalidad busca expulsar la norma del ordenamiento jurídico; por su parte, las omisiones legislativas, como se ha referido en líneas qué anteceden buscan subsanar la omisión de la norma, manteniendo la vigencia de esta dentro del ordenamiento jurídico.

4.6 El juicio de amparo y su procedencia en la omisión legislativa

El juicio de amparo resulta ser uno de los medios de control constitucional por excelencia para la defensa de los derechos humanos, y ello no queda exento de las posibles vulneraciones por parte el poder legislativo por medio de las llamadas omisiones legislativas; así en ese entendido, dentro del presente apartado analizaremos algunas de las sentencias y tesis emitidas por la Suprema Corte en cuanto tribunal constitucional, identificando la evolución qué ha sufrido el presente medio de control para la admisión de la omisión legislativa, las características adoptadas y los efectos propiamente en la sentencia para su cumplimiento.

En ese sentido, del análisis qué realizaremos es menester mencionar la tesis 1a. XX/2018, de la primera sala, a fin de poder tener una mejor comprensión en el presente apartado, misma qué al rubro dice: “OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO”⁷⁷ en la cual se establece que, dentro del marco del juicio de amparo, solo habrá omisión legislativa cuando exista un mandato constitucional el cual establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. Dejando fuera las llamadas omisiones legislativas de carácter potestativo, pues en estas, y como sea evidenciado en capítulos anteriores se carece de un mandato constitucional el cual establezca el deber de legislar.

⁷⁷ Tesis aislada 1a. XX/2018 número de registro 2016424, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Marzo de 2018, p. 1100.

Ahora bien, una vez visto el concepto de omisión dentro del juicio de amparo y retomando precisamente la evolución de la omisión legislativa en el medio de control qué nos ocupa, es importante referirnos a la tesis 2a. VIII/2013, de la segunda sala, “OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”⁷⁸

En la cual se establece la improcedencia del juicio de amparo en contra propiamente de las llamadas omisiones legislativas, ya qué por medio de la tesis en mención prevalece el principio de relatividad de las sentencias en el amparo, dado qué no se puede tener efectos generales; pues por el contrario, al conceder el amparo y protección constitucional al quejoso, el efecto sería obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión, dando por tanto efectos generales a la ejecutoria, lo cual implicaría la creación de una ley, lo cual constituiría una prescripción general, abstracta y permanente, vinculando a al promovente, las autoridades responsables, y a todos los gobernados cuya actuación tuviera relación con la norma creada.

En ese orden de ideas, y al seguir revisando la procedencia de la omisión legislativa en el juicio de amparo, es qué se puede percatar qué no siempre se siguió el criterio antes referido sobre la improcedencia del juicio de amparo contra las omisiones legislativas. De ahí qué para nuestro criterio tome relevancia el amparo en revisión 1359/2015 el cual toma diversos elementos para ir abriendo paso a la admisión de la procedencia de la omisión legislativa, estando bajo la ponencia del ministro Arturo Zaldívar Lelo De Larrea; interpuesto por una persona moral Asociación Civil Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, en los sucesivo asociación civil Artículo 19; la cual tiene como objeto social promover la investigación, análisis, enseñanza y defensa de los derechos humanos en particular de los derechos a la libertad de expresión, prensa e información.

⁷⁸ Tesis aislada 2a. VIII/2013 número de registro 2002843, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Febrero de 2013, p. 1164.

La asociación civil Artículo 19, promovió un juicio de amparo indirecto contra la omisión del Poder Legislativo de emitir la ley reglamentaria del octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución federal, conforme a lo establecido en el artículo tercero transitorio del decreto que reforma la Constitución en materia política electoral, publicado en el diario oficial de la federación el 10 de febrero de 2014. Dicho artículo transitorio, refiere expresamente que el Congreso de la Unión contaba con un plazo para expedir la ley reglamentaria omisa, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII legislatura.

Señalando como autoridades responsables tanto a la cámara de diputados, y la cámara de senadores del congreso de la unión. Lo anterior debido a que la falta de expedición de dicha ley reglamentaria imposibilitaba a la asociación civil artículo 19 el cumplimiento de su objeto social, violando su derecho a la libertad de expresión; por su parte, el juez de distrito del distrito federal que conoció del asunto determinó sobreseer el juicio, argumentando primeramente que el juicio de amparo era improcedente en controversias de materia electoral y que la única vía para impugnar leyes de orden político electoral es la acción de inconstitucionalidad. Aunado a lo anterior, el juez de distrito refiere que al tratarse al igual de una omisión legislativa, el citado juicio de amparo también era improcedente toda vez que su procedencia resultaría contraria al principio de relatividad de las sentencias, lo cual supondría darle efectos generales a la ejecutoria de amparo.

En contra de dicha sentencia, la asociación civil artículo 19, interpuso recurso de revisión del cual conoció la Suprema Corte mediante el ejercicio de su facultad de atracción. En ese entendido, la recurrente argumento esencialmente que la norma omisa no era de materia electoral pues el que se hubiere aprobado con un conjunto de reformas de Corte electoral, esta carecía de cualquier componente de este tipo, pues la misma iba encaminada a la regulación, utilización y aplicación de los recursos públicos en la difusión de comunicación social, sin estar orientada a actos electorales.

Ahora bien, por lo que ve al principio de relatividad de las sentencias, refirió que dicho principio no podía ser interpretado de una forma restrictiva, pues el mismo podía erigirse como un obstáculo para el acceso a la justicia, violando el derecho a una tutela judicial efectiva; en todo caso, la norma constitucional en la que se obligaba al constituyente a expedir la ley reglamentaria sería la que generaría efectos generales y no la sentencia de amparo, donde la emisión de una ley no emana de una decisión judicial, sino de una obligación impuesta por el propio legislador, imponiendo requisitos de improcedencia desproporcionados, innecesarios y poco razonables limitando el desarrollo del juicio de amparo en cuanto juicio de protección Constitucional.

En ese orden, la primera sala de la Suprema Corte determinó por conceder el amparo a la asociación civil artículo 19, esencialmente, por las siguientes razones. Inicialmente la sala consideró que la omisión legislativa no constituía un tema propio de la materia electoral, aunque la reforma constitucional haya sido sobre esa temática, sino que se estaba frente a la posible violación a un derecho fundamental como es la libertad de expresión de la asociación civil artículo 19. Además, reconoció que efectivamente existía una obligación expresa de emitir una ley, al tiempo que un incumplimiento de esa obligación, lo que constituía una omisión legislativa absoluta y tomando como referencia el nuevo marco constitucional y legal, se debía de reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias, pues el juicio de amparo ampliaba su espectro de protección a derechos fundamentales con dimensión colectiva y/o difusa, lo que implicaba que la concesión del amparo pueda beneficiar, además de a la afectada, a terceros ajenos a la controversia.

Aunado a lo anterior, en un Estado constitucional de derecho los tribunales de amparo tienen la obligación de garantizar que los derechos fundamentales no sean vulnerados frente a omisiones legislativas. Así mismo, la asociación artículo 19 demostró tener interés legítimo en que la ley reglamentaria fuera expedida para poder cumplir con su objeto social; considerando que la omisión legislativa absoluta, efectivamente, afectaba la libertad de expresión en su doble dimensión individual y

colectiva, reconociendo qué la libertad de expresión mantiene un vínculo imprescindible para el ejercicio de la democracia y la construcción de una sociedad informada y crítica, por lo qué limitar o restringir indirectamente la libertad de expresión significa impedir a los medios de comunicación realizar su trabajo sin censuras, adoptando posturas silenciadoras o disuasivas para seguir recibiendo recursos por la publicidad oficial contratada por el gobierno.

Por lo anterior, esta Corte revocó la sentencia recurrida y concedió el amparo a la asociación civil artículo 19 para efecto de qué el Poder Legislativo emita la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 Constitucional, conforme al artículo tercero transitorio del decreto, lo cual debía de realizarlo antes de qué finalice el segundo periodo ordinario de sesiones, es decir el 30 de abril de 2018.

La sentencia anteriormente expuesta, a criterio personal resulta de gran calado para la procedencia de las omisiones legislativas por medio del juicio de amparo, ello en razón de qué se sientan las bases para su admisión, dando como resultado diversas tesis orientadoras; “JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS”⁷⁹ misma qué refiere qué de una reinterpretación sistemática de la fracción I artículo 103 y fracción VII del 107, de la Constitución en conexión con el 107 fracción II, de la Ley de Amparo, se puede desprender qué el juicio de amparo es procedente contra las omisiones legislativas, pues si el órgano legislativo es considerado autoridad responsable para efectos del juicio de amparo desde el punto de vista constitucional; por consecuencia se desprende qué el principio de relatividad de las sentencias a la luz del nuevo marco constitucional puede llegar a beneficiar a terceros ajenos a la controversia constitucional.

Lo anterior, cobra aun mayor relevancia al realizar una interpretación conjunta con la tesis 1a. XXII/2018, de la primera sala, OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN

⁷⁹ Tesis aislada 1a LVIII/2018 número de registro 2017065, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Junio de 2018, p. 965.

FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR.⁸⁰ el órgano legislativo ejerce una función de máxima importancia para nuestro sistema constitucional, al igual se encuentra sometido a la Constitución y por tanto; ante las omisiones legislativas, este no está en libertad de decidir en qué momento legislar, pues al existir mandato u obligación expresa de legislar en la norma constitucional, deja de ser una facultad discrecional para convertirse en una de ejercicio obligatorio, por tanto al tratarse de omisiones legislativas estas pueden traer aparejada una violación a los derechos fundamentales; en esa lógica, al sostener la improcedencia de la omisión legislativa ante el juicio de amparo se estaría desconociendo la fuerza normativa de la propia Constitución, situación que es inaceptable ante un Estado de derecho. Pues los tribunales de amparo se encuentran obligados constitucionalmente a la garantía y protección de los derechos fundamentales.

Ahora bien, conforme a los criterios emitidos por el pleno de la Suprema Corte en cuanto tribunal constitucional, se ha propuesto algunos requisitos para declarar la inconstitucionalidad de una ley por omisión legislativa, los cuales se habla de los siguientes:

- a) si hay un mandato normativo expreso que implique el actuar de la autoridad en la forma que se reclama.
- b) si se configura la omisión del cumplimiento de tal obligación; y,
- c) si esa abstención vulnera un derecho humano.⁸¹

Como se ha podido deslumbrar a lo largo del presente apartado, el juicio de amparo ha sufrido diversas modificaciones y reinterpretaciones en su normativa a fin poder admitir su procedencia ante las omisiones legislativas; lo cierto es que cuando se reclaman omisiones legislativas de carácter absoluto este sería procedente, no dejando claro las de carácter relativo; pues ante la existencia de un mandato expreso del poder reformador que vincula al órgano legislador a realizar

⁸⁰ Tesis aislada 1a. XXII/2018 número de registro 2016423, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Marzo de 2018, p. 1099.

⁸¹ Tesis aislada I.18°A.10.K número de registro 2012768, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Octubre de 2016, p. 2996.

las adecuaciones necesarias para dar plena eficacia a las normas constitucionales; no puede hablarse de la improcedencia del juicio de amparo, toda vez que las violaciones directas a la Constitución federal, derivan de la inactividad de los órganos legislativos, y por tanto alegar el principio de relatividad de las sentencias como factor de improcedencia, sería inaceptable ante posibles vulneraciones a los derechos fundamentales, pues la inactividad legislativa no deriva de una resolución judicial, sino de un mandato expreso de la propia Constitución federal.

Por lo tanto, al no existir un debido acatamiento por parte del órgano legislador, se debe de exigir su debida reparación mediante algún sistema tutelar de control constitucional en donde se admita a estudio las omisiones legislativas en su doble espectro, ya sean absolutas o relativas, a efecto de salvaguardar el principio de supremacía constitucional y por tanto mantener el Estado de derecho.

De la conceptualización y análisis que hemos realizado hasta el momento de las ejecutorias y criterios emitidos por la Suprema Corte, sin ser estos de carácter obligatorio para los órganos jurisdiccionales al tratarse de tesis aisladas, existiendo un común denominador, consistente en que en ningún criterio fue aprobado por la mayoría de votos necesarios para volverse un criterio obligatorio; aunado a lo anterior, estudiaron la improcedencia relacionada con el principio de relatividad de las sentencias en la ejecutoria de amparo, el interés legítimo y jurídico; aun y a pesar de que en el amparo en revisión 1359/2015, en la tesis aislada 1a. LVIII/2018, se estableciera la procedencia de la omisión legislativa.

Sin embargo, dicha improcedencia no debería de decretarse de facto o de un primer estudio por el juez de amparo, toda vez que mediante la tesis jurisprudencial P./J. 2/2022, misma que al rubro dice: “JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. CUANDO SE IMPUGNA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA EN SENTIDO ESTRICTO DEL PODER LEGISLATIVO, NO SE ACTUALIZA UNA CAUSAL MANIFIESTA E

INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA CON MOTIVO DEL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS”.⁸²

Si bien el presente criterio jurisprudencial no resuelve del todo las problemáticas relacionadas con la omisión legislativa; sino el objeto de esta es resolver si en atención al principio de relatividad de las sentencias de amparo no se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia cuando en la demanda de amparo se impugna una omisión legislativa en sentido estricto al Poder Legislativo.

En ese tenor, el pleno llegó a la convicción de qué el citado principio de relatividad de las sentencias no da lugar a la improcedencia del juicio de amparo ante omisiones legislativas; pues una posible concesión de la protección constitucional que conlleve como medida restitutoria una orden de legislar, hace tangible que no se esté ante un supuesto manifiesto e indudable de improcedencia que pueda sustentarse en un acuerdo de trámite, sino en la propia sentencia de amparo en donde se realice un examen adecuado de la naturaleza del acto reclamado, si constituye o no una omisión legislativa y si dicha cuestión vulnera o no un derecho humano y como podría llevarse a cabo su restitución.

En base a lo anterior, se puede observar como el pleno de la Suprema Corte le ha dado paso a la procedencia de la omisión legislativa por medio del juicio de amparo al estar el juego posibles violaciones a los derechos humanos, haciendo una reinterpretación del principio de relatividad de las sentencias, del interés jurídico y legítimo, pues su inadmisibilidad frustraría el propio objeto del medio de control Constitucional. Así en los últimos años, el sistema jurídico mexicano, específicamente el juicio de amparo quizá como nunca ha sufrido una serie de modificaciones tendiente a la admisibilidad de las omisiones legislativas.

⁸² Tesis jurisprudencial P./J. 2/2022 número de registro 2024503, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Abril de 2022, p. 9.

En ese orden, uno de los principales cambios ha sido al tratar de ir reglamentando la procedencia o no de la omisión legislativa por medio del juicio de amparo, sin dejar en claro qué criterio adoptar, es así que, la Suprema Corte ha señalado qué para determinar la competencia del órgano jurisdiccional qué conozca de la omisión legislativa, esta debe definirse atendiendo a la materia en la qué incide el acto, y no a la naturaleza de las autoridades señaladas como responsables.

“Al tratarse de omisiones legislativas atribuibles al órgano legislativo, no puede estimarse qué el órgano jurisdiccional del conocimiento deba ser uno en materia administrativa, sino la competencia debe fijarse atendiendo a la materia a la qué se encuentre relacionada la omisión reclamada y los propios derechos u obligaciones qué puedan estar vinculados en su cumplimiento.”⁸³

Ahora bien, y por lo qué ve al amparo en revisión 439/2023, resuelto por la primera sala de la Suprema Corte; en la cual diversas personas en calidad de víctimas indirectas y representantes de la víctima del delito de desaparición forzada cometida por un particular (parte quejosa y/o recurrente); promovieron demanda de amparo indirecto en contra del congreso del estado de Michoacán, de quien reclamaron la omisión legislativa absoluta de armonizar y expedir la ley en materia de declaración especial de ausencia para dicha entidad.

Como parte de los antecedentes a fin de poder comprender de mejor manera la presente ejecutoria de amparo, la omisión legislativa a analizar tiene su punto de partida en la recomendación hecha por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI) por medio de una visita a México con la finalidad de conocer los esfuerzos qué hasta entonces había realizado el Estado Mexicano en el tratamiento de las desapariciones forzadas. Dicha recomendación iba encaminada a garantizar qué el delito de desaparición forzada fuera incluido en los códigos penales de todas las entidades federativas, así

⁸³ Tesis jurisprudencial 1a./J. 27/2023 número de registro 2025988, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Febrero de 2023, p. 1990.

como la aprobación de una ley general sobre las desapariciones forzadas o involuntarias.

En ese contexto, se reformó el artículo 73 fracción XXI, inciso a), de la Constitución federal, en la cual se ordenaba la expedición de leyes generales que establecieran como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro y desaparición forzada de personas entre otros; por su parte en su artículo segundo transitorio de dicha reforma se estableció que el congreso de la unión debía expedir la legislación referente al sistema nacional de búsqueda de personas, lo que trajo consigo que por decreto publicado en el diario oficial de la federación el 17 de noviembre de dos mil diecisiete, el congreso de la unión expidiera la ley general en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del sistema nacional de búsqueda de personas.

Así mismo, en el artículo noveno transitorio de la ley general en comento se estableció que las entidades federativas debían emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda al ámbito de su competencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente decreto.

En ese sentido, afirmó que conforme a lo dispuesto en el artículo noveno transitorio del decreto por el que se expidió la ley general en materia de desaparición existe un mandato expreso para que las entidades federativas armonizaran las normas que resultaren necesarias y expida a su vez la legislación en comento como omisa; mandato por el cual se encontraban obligados a cumplir dentro del plazo de 180 días establecido en el propio transitorio.

En ese orden, la parte quejosa señaló a diversas autoridades responsables, todas y cada una pertenecientes al congreso del estado de Michoacán; siendo así que por medio de auto de fecha 20 de octubre de dos mil veintidós, el juez de distrito admitió a trámite la demanda de amparo, señalando fecha para la celebración de la audiencia constitucional y solicitó a las autoridades responsables rindieran su informe justificado.

Por su parte, la parte quejosa argumento primeramente en la demanda de amparo la violación al derecho a la seguridad jurídica, pues en su opinión, las omisiones reclamadas al congreso del estado de Michoacán vulneran los derechos previstos en los artículos 14 y 16 Constitución federal y tienen el carácter de una omisión legislativa absoluta, pues la responsable se ha abstenido de ejercer su competencia de ejercicio obligatorio para legislar en materia de declaración especial de ausencia. afirmando qué existía un mandato expreso para qué la autoridad responsable armonizara las normas aplicables y expidiera la ley omisa.

Así mismo, argumento contar con interés legítimo para reclamar la omisión legislativa planteada, pues la parte quejosa es habitante del estado de Michoacán y, además, cuentan con la calidad de víctimas (directas e indirectas) del delito de desaparición cometida por un particular. Además de la paralización del proceso legislativo afirmando qué la mera presentación de la iniciativa y su envío para trámite a comisiones no es suficiente para estimar qué no existe la omisión legislativa reclamada.

Aunado a lo anterior, además argumento una violación el principio pro persona al no poder acceder las victimas a un procedimiento expedito violando lo dispuesto por los artículos 1o., 4o., 17, 20 y 133 de la Constitución, pues vulneran su derecho a acceder en igualdad de circunstancias respecto al resto de los mexicanos al procedimiento de declaración especial de ausencia.

Lo anterior, culmino con el dictado de la sentencia de 13 de diciembre de dos mil veintidós, en la qué el juez de distrito determinó por sobreseer el juicio de amparo, al considerar que, ante la falta de un mandato constitucional expreso respecto a lo argumentado por la quejosa, no existía la omisión legislativa absoluta atribuida al congreso del estado de Michoacán; haciendo referencia al amparo en revisión 1359/2015 en relación al concepto qué guarda la omisión legislativa para efectos del juicio de amparo, criterio qué ya se analizó en párrafos qué anteceden. Además, refirió que, bajo ese contexto, el juicio de amparo resultaba improcedente ya qué la omisión reclamada por la quejosa no podía calificarse como una omisión

legislativa absoluta, en virtud de qué no se acredita alguna obligación constitucional expresa impuesta al congreso del estado de Michoacán para legislar en determinado sentido y qué ésta haya sido desatendida.

De igual forma, el juez de distrito hizo referencia al principio de división de poderes pues los tribunales de amparo no tienen facultades para obligar al poder legislativo a legislar ya qué conforme al artículo 49 constitucional, los órganos de gobierno sólo pueden ejercer las competencias y funciones qué les son otorgadas.

Por su parte, la quejosa inconforme con la sentencia emitida por el juez de distrito interpuso recurso de revisión y mediante promoción electrónica de 23 de enero del dos mil veintitrés; solicito a la Suprema Corte ejerciera su facultad de atracción a fin de qué resolviera el asunto en concreto; argumentando la parte quejosa esencialmente y qué es lo qué nos interesa observar en la presente ejecutoria, se centra en la omisión del congreso del estado de Michoacán; considerando qué fue incorrecta y restrictiva la interpretación realizada por el juez de distrito al concluir qué no existe un mandato constitucional expreso para legislar en materia de declaración especial de ausencia de personas desaparecidas.

Pues la quejosa y recurrente hace igual referencia al amparo en revisión 1359/2015, aduciendo qué el juez de distrito realizo una interpretación errónea sobre el mandato constitucional expreso aducido en dicha sentencia, donde el estándar qué debió utilizar el juez de distrito para considerar la existencia de la omisión legislativa absoluta era qué el mandato pueda desprenderse de la Constitución y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, y qué ello se justifica conforme a lo dispuesto en los artículos 1o. y 133 de la Constitución, en lo relativo al principio pro persona y al bloque de regularidad constitucional.

Por su parte, referente a la paralización del proceso legislativo, a su juicio resulto incorrecto qué el juez no lo considerara como un acto independiente a la omisión legislativa, tergiversó la naturaleza del acto reclamado toda vez qué la citada paralización es un acto con efectos prohibitivos en su esfera jurídica; aunado

al incumplimiento de la obligación de fijar de manera clara y precisa los actos reclamados y, en consecuencia, la omisión de pronunciarse en la sentencia sobre los efectos negativos y prohibitivos que dicha paralización.

En consecuencia, a lo expuesto con anterioridad, la primera sala determinó por revocar la sentencia recurrida amparando y protegiendo a la quejosa en contra de la omisión precisada; ello al considerar fundados los argumentados hechos valer por la recurrente en torno al erróneo sobreseimiento decretado por el juez de distrito.

Por lo que ve a la paralización del proceso legislativo, la primera sala concuerda con el argumento esgrimido por el juez de distrito al referir que dicha paralización forma parte de la omisión absoluta reclamada. De ahí que resulte infundado el agravio en estudio.

Ahora en razón a la procedencia de la omisión legislativa la primera sala considero fundado el argumento de la recurrente en el que afirma que contrario a lo determinado por el juez de distrito sí existe un mandato constitucional por el cual el congreso del estado de Michoacán se encuentra obligado a expedir y armonizar la legislación en materia de declaración especial de ausencia y, por tanto, el acto reclamado se trata de una omisión legislativa absoluta impugnada a través de juicio de amparo indirecto; donde los derechos humanos en su conjunto constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, el cual se encuentra integrado por los derechos humanos reconocidos expresamente en el texto constitucional, sino también por aquellos reconocidos en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano forma parte.

De ahí que, conforme al propio artículo 1o. constitucional, todas las autoridades del Estado Mexicano se encuentran obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos por el bloque de regularidad constitucional. Con ello la primera sala dio paso a la procedencia de omisiones legislativas de cumplir con obligaciones contempladas en una disposición convencional o internacional en materia de derechos humanos; es así que:

La primera sala de la Suprema Corte de justicia de la nación considera que la omisión legislativa de cumplir con obligaciones establecidas en una disposición convencional o internacional en materia de derechos humanos es reclamable en el juicio de amparo indirecto.

Ello, en virtud de que, tal como lo establece el artículo 1o. de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, toda actuación estatal ya sea administrativa, legislativa y/o judicial debe ser acorde al bloque de constitucionalidad; por lo que, la omisión de una autoridad legislativa de actuar conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos configura también una violación a éstos y ello puede ser reclamado a través del juicio de amparo indirecto, en atención a lo previsto en los artículos 103 Constitucional y 1o. de la Ley de Amparo.⁸⁴

Así, la obligación derivada del artículo primero constitucional y de los tratados internacionales en lo que el Estado mexicano es parte, implica la promoción de los derechos humanos protegidos a nivel internacional a través de la emisión de leyes. De igual forma refirió que las autoridades del Estado mexicano incurren en omisiones legislativas cuando incumplen con sus deberes adoptados en sede internacional en materia de promoción, protección, defensa y garantía del parámetro de control de regularidad constitucional en materia de personas desaparecidas y declaración especial de ausencia, al no emitir las leyes que regulen esta materia; configurándose como una violación auténtica a los derechos humanos, cuerpo normativo que goza de eficacia directa.

La primera sala de la Suprema Corte de justicia de la nación considera que una omisión legislativa propiamente dicha también se actualiza cuando exista un mandato Constitucional derivado de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano al suscribir tratados internacionales en materia de derechos humanos que obligue a los poderes del Estado a adecuar su régimen

⁸⁴ Tesis jurisprudencial 1a./J. 171/2023 número de registro 2027547, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Noviembre de 2023, p. 1926.

normativo de conformidad con esos estándares internacionales y dicha obligación haya sido total o parcialmente incumplida.⁸⁵

Un punto importante dentro del amparo en revisión que nos ocupa, es el criterio adoptado por la primera sala de la Suprema Corte al referir qué es posible que en el texto de la Constitución federal no se enuncie de forma literal un mandato que ordene la adecuación de determinados ordenamientos jurídicos, como pudieran ser los correspondientes al ámbito estatal; lo cual debe de leerse e interpretarse de forma armónica al igual sus leyes, a fin de desprender la existencia de un mandato constitucional preciso y claro de forma indirecta a la legislatura de los estados. OMISIÓN LEGISLATIVA DE CUMPLIR CON OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN UNA DISPOSICIÓN CONVENCIONAL O INTERNACIONAL. ES POSIBLE QUE SE CONFIGURE DESDE UN MANDATO INDIRECTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS A LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS.⁸⁶

Finalmente, los efectos por los cuales fue concedido el amparo por parte de la primera sala de la Suprema Corte, fueron a efecto de que se aplicó de manera inmediata y directa la ley general en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del sistema nacional de búsqueda de personas, en específico lo previsto en el párrafo tercero de su artículo noveno transitorio. Aunado de dictar los lineamientos básicos a atender por todas las autoridades del estado de Michoacán vinculadas por la ejecutoria de amparo que nos ocupa, ello en tanto prevalezca la omisión legislativa reclamada al congreso del estado de Michoacán.

De manera similar y por lo que ve al amparo en revisión 265/2020, promovida por la Barra Mexicana Colegio de Abogados A.C. en contra de la cámara de diputados y cámara de senadores del congreso de la unión; por la omisión absoluta

⁸⁵ Tesis jurisprudencial 1a./J. 172/2023 número de registro 2027549, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Noviembre de 2023, p. 1929.

⁸⁶ Tesis jurisprudencial 1a./J. 175/2023 número de registro 2027548, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Noviembre de 2023, p. 1927.

de emitir la legislación única en materia procesal civil y familiar o Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares; así como la adecuación a las leyes generales y federales al principio de legalidad y de formalismos procedimentales.

Lo anterior, en razón de qué por medio del decreto de reforma del 15 de septiembre del 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el qué se reforman y adicionan los artículos 16,17 y 73, de la Constitución federal, en la solución de conflictos y competencia para legislar sobre parecimientos civiles y familiares; específicamente para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar y se privilegie la solución del conflicto sobre formalismos procesales siempre qué no afecte la igualdad entre las partes y el debido proceso. Por lo cual, dicha legislación debía de ser expedida en un plazo no mayor a 180 días en atención a los artículos segundo y cuarto transitorios.

Dichas omisiones eran violatorias de los derechos humanos de acceso a la justicia en concordancia con el de seguridad jurídica.

En un primer momento, la jueza séptima de distrito en materia administrativa termino por sobreseer el asunto al considerar qué la quejosa no había acreditado su interés legítimo. Inconforme con dicha determinación la quejosa interpuso recurso de revisión, conociendo el cuarto tribunal colegiado en materia administrativa el cual termino por revocar la sentencia recurrida en razón de qué la materia del juicio era en materia civil y no administrativa; por lo cual el asunto fue nuevamente turnado al juez octavo de distrito en materia civil, el cual termino por conceder el amparo a fin de qué el congreso de la unión expidiera la legislación única en materia procesal civil y familiar en un lapso de 180 días a partir de qué cause ejecutoria la citada resolución, así como la adecuación de las leyes generales y federales.

Finalmente para el juez de distrito, la quejosa contaba con interés legítimo de acuerdo con la jurisprudencia 2a./J. 51/2019, la cual contempla los requisitos o elementos constitutivos para promover el juicio de amparo indirecto, pues a su juicio se cumplía primeramente la existencia de una norma constitucional qué tutele algún

interés difuso en beneficio de una colectividad o individual, segundo, qué el acto reclamado transgreda dicho interés difuso y qué el promovente pertenezca a esa colectividad. A su juicio, los tres requisitos se cumplían en el caso concreto;

El primero porqué del artículo 73, fracción XXX, constitución federal se desprende un interés difuso de la colectividad en qué exista uniformidad en todo el país en las normas que deben regir los procedimientos civiles y familiares, lo cual atiende a consideraciones de seguridad jurídica. El segundo ya qué existe un mandato constitucional dirigido al Congreso de la Unión para qué expida el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares y finalmente, el tercer requisito se satisfacía porqué el objeto social de la Quejosa comprende pugnar por el mejoramiento de la administración de justicia y la correcta aplicación del derecho; lo qué le hace pertenecer a la colectividad a la qué está dirigido el interés difuso destacado.

En desacuerdo con la sentencia referida, ambas cámaras interpusieron recursos de revisión, conociendo en esencia la primera sala; en esencia argumentaron qué la quejosa carecía de interés legítimo para promover la controversia, además de qué la eventual concesión del amparo no produciría ningún efecto en su esfera jurídica; específicamente la sentencia carecía de un análisis específico sobre el pretendido interés y el derecho humano violentado acceso a la justicia en conjunto con el de seguridad jurídica a efecto de delimitar el interés legítimo.

Señalando qué la Quejosa únicamente exhibió su acta constitutiva y sus estatutos para acreditar su interés legítimo, pues a su juicio, esto resulta insuficiente, toda vez qué no estaba acreditado qué con motivo de las omisiones reclamadas se produjeran efectos en la esfera jurídica de la Quejosa, ya sea de manera directa o indirecta por su situación especial frente al orden jurídico. De igual forma, tampoco se demostró qué existía un vínculo entre la Quejosa y su pretensión, por lo qué no había constancia de qué la anulación del acto le produciría un beneficio actual o futuro pero cierto; además debía demostrarse qué efectivamente ha ejercido su objeto social en la defensa de este derecho, exhibiendo documentales qué lo

acreditaran, sin embargo, no existía ninguna prueba que lo acredite, de acuerdo con el amparo en revisión 1359/2015.

En ese sentido, la primera sala determinó que el interés legítimo de una asociación civil se puede acreditar a partir tanto de pruebas específicas que se aportan al juicio (documentales, por ejemplo) como de otro tipo de pruebas, como los hechos notorios sobre la actividad de la asociación de mérito. Es decir, no es necesario forzosamente una prueba directa de tipo documental, por lo que dicho interés puede inferirse por el juzgador a través de otro tipo de pruebas directas o indirectas. Así, la primera sala enfatizó que la quejosa si contaba con dicho interés no solo por acreditarlo con su acta constitutiva y el objeto social que guardaban amplia relación con el derecho violentado, sino que era conocido por la propia Suprema Corte diversos asuntos en donde actúa de manera individual o colectiva para la defensa de los derechos humanos.

En ese orden de ideas, el derecho de acceso a la justicia se extiende como una garantía generalizada para toda la sociedad e implica un deber positivo por parte del Estado de proveer el acceso a las vías jurisdiccionales y eliminar las barreras que limiten o impidan dicho acceso; en particular, porque las decisiones y políticas públicas sobre este derecho afectan a toda la sociedad y porque es un principio que, a su vez, es un fin en sí mismo y un medio para hacer valer otros derechos humanos.

En concreto, las asociaciones como los colegios de abogados se encuentran en mejor posición para la defensa y promoción de este derecho. Pues existe un amplio consenso internacional sobre el papel que estas asociaciones han jugado en el avance del derecho de acceso a la justicia, pues usualmente son canales que permiten a la sociedad promover los cambios que requiere el aparato de justicia. En ese tenor, la primera sala advirtió que existe un vínculo suficiente entre el derecho humano reclamado y la Quejosa que comparece al proceso que nos ocupa; siendo posible por la forma en que dicha asociación ha ejercido la defensa del derecho en cuestión por varios años, siendo posible observar cómo los fines que persigue se

alinean con el derecho violentado en cuestión, particularmente con su referida dimensión colectiva.

Así, la pretensión que se plantea en el juicio de amparo no se refiere sólo a la defensa en abstracto del derecho al acceso a la justicia, sino que se trata de una defensa que se encuentra estrechamente relacionada con el objeto para el cual fue constituida la quejosa e impedirle el acceso al juicio de amparo y por consiguiente el acceso a la justicia por la ausencia del reconocimiento al interés legítimo, implicaría negar su capacidad de cumplir con uno de los fines para la que fue creada: la salvaguarda del derecho de acceso a la justicia en su dimensión colectiva, como medio para hacer valer otros derechos humanos.

Por otro lado, la eventual declaración de inconstitucionalidad de la omisión legislativa reclamada generará un beneficio específico a la Quejosa donde el efecto de la sentencia de amparo consistirá en ordenar que se cumpla dicho mandato constitucional, lo cual invariablemente repercutirá en la esfera jurídica de la Quejosa. Pues el interés viene dado por la especial situación que guarda la Quejosa frente al acto reclamado, de la dimensión del derecho humano que se dice violado y del hecho de que el efecto que se le dará a la sentencia tendrá necesariamente una incidencia en su esfera jurídica; esto, precisamente porque a través de la exigencia de emisión de normas generales con motivo del acatamiento de la sentencia de amparo la Quejosa cumplió y podrá cumplir su objeto social como persona jurídica.

Finalmente, el que la eventual concesión del amparo beneficie también a otras personas, tampoco impide el reconocimiento del interés legítimo de la Quejosa ni genera una desarmonización con la dinámica y alcances del juicio de amparo. Pues la orden de legislar por incumplimiento de un mandato constitucional no atenta contra el principio de relatividad de las sentencias, pues lo que este principio significa es que “los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, sin embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos,

indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional.

En conclusión, la primera sala termino por calificar como infundados los argumentos de ambas cámaras y por confirmar la sentencia recurrida, concediendo el amparo y ratificando los efectos dados a la sentencia de mérito, consistentes en:

Expedir la legislación procedimental a qué hace referencia la fracción xxx del artículo 73 de la Constitución federal, consistente en la expedición de la legislación nacional sobre procedimientos civiles y familiares. Lo cual debe de realizarse antes de qué finalicen los próximos dos periodos ordinarios de sesiones del congreso de la unión; es decir, antes del treinta de abril de dos mil veintidós. Y por lo qué ve a la adecuación a las leyes generales y federales al principio de legalidad y de formalismos procedimentales; la primera sala determino qué debe de llevarse a cabo un proceso de revisión integral de la legislación general y federal a fin de verificar el acatamiento del contenido incorporado a los artículos 16 y 17 constitucionales y si tuvieran qué realizar adecuaciones están debían de hacer antes del cumplimiento del plazo previsto.

Por lo tanto, el juicio de amparo pudiera hasta cierto punto convertirse en una posible solución para el tratamiento de la omisión legislativa, resulta claro establecer qué el juicio de amparo se ha caracterizado por ser el medio de control por excelencia para la protección y garantía de los derechos humanos, también es importante resaltar qué el establecer dicho medio de control como una posible solución, resultaría inapropiado no solo por la forma de tramitación, un constante choque con el principio de relatividad de las sentencias, sino que, por su propia naturaleza no pudiera establecerse como sujetos legitimados a los órganos de gobierno o partidos políticos o bien contra omisiones de carácter electoral, lo cual se traduciría en una falta o ineficiencia de la justicia constitucional y sus normas. Al permitir únicamente a personas físicas o morales su interposición, contra una posible vulneración a algún derecho humano reconocido por la Constitución o algún tratado internacional.

4.7 Efectos de la sentencia en las omisiones legislativas

Las sentencias se constituyen como las decisiones más importantes de los tribunales constitucionales, ello desde dos puntos de vista trascendentales, el jurídico como el político, como respuestas propias de la carta magna, pues dichas decisiones determinan el alcance y sentido de los principios y valores contenidos en la misma, regulando de modo alguno el contenido de la normativa reglamentaria de la propia Constitución, repercutiendo en el ámbito político social, como resultado de la alternancia en el poder de las diversas fuerzas políticas que sucumben con el tiempo, alternancia que trae consigo un alto nivel de abstracción de las normas jurídico constitucionales.

Convirtiéndose el tribunal constitucional en el órgano supremo de interpretación de sus valores y principios constitucionales, así como de garantía y protección de los derechos humanos. En efecto, los jueces constitucionales disponen, por medio de la interpretación, de la posibilidad de adoptar posiciones conservadoras o progresistas que tengan un impacto social, al ponderar los valores y principios constitucionales previstos en la misma, a través de la aplicación práctica de las sentencias, contando con cierto margen de discrecionalidad; dotando al juez como máximo guardián de la supremacía constitucional y su fuerza normativa.

Para lograr el cometido anterior, debe existir una especie de cortesía constitucional o control recíproco entre los diversos poderes, en los que se deben una especie de cortesía mutua, respetando sus ámbitos competenciales y salvaguardando el principio de supremacía constitucional, así como el respeto y garantía de los derechos humanos; ello no resulta una tarea fácil en la práctica, pues regularmente se producen ciertos conflictos entre la jurisdicción constitucional y los legisladores, conflictos que han traído diversas crisis constitucionales y que han puesto en serios predicamentos la justicia constitucional.

Ahora bien, al hablar de los efectos de las sentencias en las omisiones legislativas, doctrinalmente existe una diversidad de las modalidades y sus efectos; para ello, haremos referencia a las llamadas sentencias atípicas de los tribunales

constitucionales, empleadas en distintos órganos jurisdiccionales de diversos países como España, Portugal, Brasil, Argentina y Colombia, y su similitud a los efectos dados en México, sin que exista un mecanismo de control en específico para el control de las omisiones. Así en las sentencias atípicas “se deben ponderar los valores y principios constitucionales en juego, optando por aquellas soluciones que causen un menor daño al ordenamiento jurídico, sin que disminuya la fuerza normativa de la Constitución y los derechos fundamentales, evitando un vacío normativo.”⁸⁷

En ese sentido, Humberto Nogueira Alcalá define a las sentencias atípicas como “creaciones instrumentales para hacer más operativos los valores y principios constitucionales, garantizando su fuerza normativa y una mayor adecuación del ordenamiento infraconstitucional a la Constitución, especialmente cuando se vulneran derechos fundamentales.”⁸⁸ Es decir, se busca salvaguardar la norma jurídica ante cualquier situación; “así la justificación doctrinal de las sentencias atípicas tiene como base la conservación de las normas legislativas, que fundamenta la posibilidad de una intervención más positiva que negativa del tribunal Constitucional, salvaguardando la norma legislativa, una mayor certeza jurídica, aplicación uniforme del derecho y aplicando los principios constitucionales.”⁸⁹

En razón de lo anterior, una de las principales soluciones con este tipo de sentencias, es salvaguardar la norma jurídica, causando el menor daño posible al ordenamiento jurídico, logrando así una mayor eficacia de las normas constitucionales, compatibles con los derechos fundamentales de las personas, otorgando una seguridad jurídica al evitar la incertidumbre que el vacío legal pueda ocasionar al recurrente en la omisión y sobre todo sobreponiendo el principio de supremacía constitucional.

⁸⁷ Nogueira Alcalá, Humberto, “Consideraciones sobre las sentencias de los tribunales constitucionales y sus efectos en América del sur”, *Ius et Praxis*, Chile, 2004, vol. 10, núm. 1, pp. 113-158.

⁸⁸ Nogueira Alcalá, Humberto, *op.cit.*, p. 137.

⁸⁹ *Idem.*

De igual forma, existen las sentencias aditivas, las cuales se desprenden de las llamadas sentencias atípicas; en ese sentido, tenemos que en las sentencias aditivas “existe una decisión de estimación parcial de inconstitucionalidad de una norma, construida mediante la interpretación, llega a crear una norma por vía de sustitución o adición, con un significado totalmente opuesto a la norma declarada inconstitucional, incorporando un elemento nuevo al enunciado normativo o bien, asuma un supuesto de hecho no contemplado.”⁹⁰

Es decir, cuando se interpreta una norma, se advierte una inconstitucionalidad, por defecto u omisión del legislador, y ante dicha omisión del legislador, ninguna parte de la norma es declarada inconstitucional sencillamente porque no existe dicha inconstitucionalidad y, ante tal defecto, el tribunal constitucional le realiza un añadido a la norma, salvaguardando la misma y siendo esta conforme a la Constitución.

Para Noguiera Alcalá, las sentencias aditivas integradoras operan usualmente cuando hay una omisión relativa de carácter inconstitucional, “constituyendo la muestra más clara del activismo judicial de los tribunales constitucionales, superando su concepción tradicional de órganos que cumplen una función de expulsador de normas y no de creador de ellas.”⁹¹

En concordancia con lo expuesto en los párrafos que anteceden; en ese entendido tenemos las llamadas sentencias sustitutivas, en las cuales se anula una parte de la norma, expulsando el párrafo, fracción o inciso en la que estriba la inconstitucionalidad, supliendo la parte anulada, de ahí que se denominen sustitutivas. Por lo tanto, citando nuevamente a Noguiera Alcalá, las define como; “aquellas que hacen referencia a los casos en los que la corte constitucional expulsa del ordenamiento jurídico una disposición normativa por considerarla inconstitucional, sustituyendo el vacío normativo por una regulación de carácter específico que tiene apoyo constitucional directo. Las sentencias sustitutivas en la

⁹⁰ *Ibidem*, p. 143.

⁹¹ *Idem*.

práctica colman un vacío normativo con una regla específica que se deduce necesaria, directa y obligatoriamente de la Constitución.”⁹²

Por su parte, las llamadas sentencias exhortativas van encaminadas al llamado de atención al órgano legislativo a regular y/o colmar en determinada materia la omisión legislativa en que se incurrió por parte del legislador. Advirtiendo la existencia de una situación jurídica que podría configurarse en una afectación real a la Constitución, actualizándose en una inconstitucionalidad.

En ese entendido; en palabras propias de ya citado Nogueira Alcala, en este tipo de sentencias:

“Pueden agruparse, un conjunto de sentencias que establezcan recomendaciones o directrices al órgano legislativo, llamando a legislar sobre determinadas materias, con determinadas orientaciones o principios para actuar dentro del marco Constitucional y de no hacerlo así el legislador, podría venir una sentencia posterior que declare la inconstitucionalidad de la norma respectiva.

Estas sentencias en algunos casos llevan aparejadas lo que la doctrina denomina bloqueo de aplicación, consistente en que la norma es inaplicable a los casos concretos que dieron lugar al examen de constitucionalidad, quedando suspendidos los procesos hasta la entrada en vigencia de la nueva norma que regule las respectivas situaciones.”⁹³

Ahora bien, este tipo de sentencias, por lo visto hasta el momento, podrían ser adecuadas para el tratamiento de las omisiones legislativas por los efectos que podría tomar inicialmente, en la medida que advierten al legislador las deficiencias graves del ordenamiento jurídico en cuestión y la necesidad de ser corregida y subsanada la omisión con la finalidad de salvaguardar la vigencia de la norma jurídica y al mismo tiempo respetar el principio de división de poderes, otorgando primeramente al legislador la oportunidad de realizar la adecuación de la norma.

⁹² *Ibidem*, pp. 148-149.

⁹³ *Idem*.

De manera similar, tenemos la clasificación referida por Luis Gerardo Samaniego, el cual inicialmente sostiene que, existe una diversidad de modalidades y efectos de las sentencias en las que se actualiza una omisión legislativa.

“1. El llamado de atención; 2. El otorgamiento de un plazo para el dictado de las normas generales omitidas; 3. El establecimiento de los lineamientos para la corrección correspondiente (sentencia aditiva de principio); 4. El dictado provisional de las normas omitidas (sentencia aditiva); 5. El dictado de las normas omitidas limitadas al caso concreto (sentencia aditiva); 6. La fijación del monto de resarcimiento del perjuicio indemnizable a cargo del Estado.”⁹⁴

En atención a la clasificación hecha por Samaniego como por Noguiera Alcalá, podemos encontrar ciertas similitudes, como el llamado de atención y el establecimiento de los lineamientos o principios para la corrección de la omisión legislativa (sentencia aditiva por principio); aspectos que los toma Noguiera Alcalá en sus sentencias exhortativas, no sin dejar de lado las sentencias de otorgamiento de un plazo para el dictado de las normas, que aunque no las contempla Alcalá si resultan necesarias para el establecimiento de una teoría; en ese entendido es que trataremos de realizar nuevamente un análisis sobre los efectos de las sentencias tanto en los Estados que la regulan como en los casos analizados en los apartados anteriores.

Primeramente, por lo que ve a las sentencias en donde solamente se limita el juez constitucional a realizar un llamado de atención o un simple exhorto al órgano legislativo para que adecue la normativa omisa, ello sin realizar mayor instrucción en su sentencia, solamente reconociendo la omisión en que incurrió el legislativo y realizando un simple exhorto para que subsane la omisión, dejando a la voluntad o discrecionalidad del órgano legislativo cumplir con dicha sentencia en la forma, términos y plazos que este considera adecuados. En ese entendido, encontramos

⁹⁴ Samaniego Santamaría, Luis Gerardo, “La acción por omisión legislativa como medio de control Constitucional en el estado de Quintana Roo”, en Gámiz Parral, Máximo (et al.), Derecho Constitucional Estatal, Memorias del VI Y VII Congreso Estatales de Derecho Constitucional de los Estados, México, UNAM, 2009, p. 418.

al estado de Coahuila y Querétaro y la mayoría de las sentencias analizadas a lo largo del presente capítulo.

Por otro lado, tenemos a las sentencias en las cuales no solamente reconocen la omisión en la que incurrió el legislativo, sino que el mismo juez constitucional, aparte de realizar el llamado de atención o el exhorto al órgano legislativo, otorga en su sentencia un plazo para que se colme la omisión, teniendo en ese sentido la controversia constitucional 115/2020 y el amparo en revisión 1359/2015; así como los Estados de Quintana Roo, Tlaxcala, Durango, Puebla y Yucatán.

Si bien este tipo de sentencias podría en cierto grado resultar adecuado para el tratamiento de las omisiones legislativas, pues se estaría respetando el principio de división de poderes, no se comparte del todo dicha teoría en razón de que, en caso de incumplimiento a la sentencia referida por parte del órgano legislativo, se deja al promovente en un estado de vulnerabilidad, más cuando se tratara de omisiones referentes a la protección de un derecho fundamental, sin otorgar una verdadera certeza jurídica y, más aún, afectando la eficacia de las normas constitucionales.

Por último, podemos localizar el tipo de sentencias en donde el juez constitucional toma un papel más activo y no solo exhorta y establece un plazo al órgano legislativo para que cumpla con la sentencia, sino que en la misma sentencia establece las bases, parámetros, lineamiento y/o principios a respetar por parte del legislador a fin de dar cabal cumplimiento a la sentencia en donde se actualice y reconozca la omisión legislativa, en ese supuesto, localizamos las controversias constitucionales 7/2015 y 46/2022; así como el amparo en revisión 439/2023, al igual que los Estados como Veracruz, Chiapas y la ciudad de México, aunque dentro de este catálogo bien pudiéramos agregar al estado Querétaro pues aunque no establece un plazo cierto, si contempla la posibilidad de que en caso de incumplimiento, el pleno dicte la regulación a que debe sujetarse el legislativo y la cual estará vigente hasta que se subsane la omisión legislativa.

Si bien, en este tipo de sentencias los jueces realizan un papel más activo en sus resoluciones al dictar los lineamientos a los cuales se debe sujetar el legislador para colmar la omisión, a juicio personal resultan las más adecuadas para el tratamiento y cumplimiento de las sentencias en donde se reconozca la existencia de una omisión legislativa, pues no se deja a la voluntad del legislador el qué se colme la omisión y en qué momento se realice; y a diferencia de las anteriores, se otorga un mayor grado de certeza jurídica al promovente, además de evitar se mengue la eficacia de las normas constitucionales; y de respetar el principio de división de poderes al seguir dejando la adecuación de la norma al órgano legislativo.

Un punto qué no se debe dejar de lado al momento en qué se dicten los efectos de las sentencias en las omisiones legislativas resulta ser su procedencia en materia electoral, pues una omisión no es un tema propio qué le corresponda o esté supeditado a una sola materia, aunado a qué no existe impedimento alguno en la doctrina, en los ordenamientos jurídicos y jurisprudencialmente. Por el contrario, como se vio en las acciones de inconstitucionalidad 7/2003, 118/2018 y 21/2009, el sujeto legitimado qué denunció una omisión legislativa de carácter electoral fue el entonces Partido de la Revolución Democrática (PRD). Además, en estados como Querétaro y Puebla, en sus constituciones locales, tienen reconocido como sujeto legitimado a los partidos políticos con registro local o nacional exclusivamente en materia electoral.

Sin embargo, se considera qué en las sentencias en donde se actualice la omisión legislativa en la qué incurrió el órgano legislativo, esta no debería declarar la inconstitucionalidad de la norma, pues, como se pudo observar en líneas qué anteceden, el objetivo principal, tal como ya lo hemos referido al inicio del presente apartado, resulta ser la adecuación de la norma, salvaguardando la misma y su vigencia, mas no su exclusión del ordenamiento jurídico, pues ello podría tornarse en un vacío normativo innecesario.

En ese orden de ideas, se considera necesario que en la sentencia donde se actualice una omisión legislativa, esta deba dictar desde un primer momento las bases y los principios a los cuales se debe sujetar el legislador, otorgando realmente una verdadera seguridad jurídica al promovente y no quede en un simple exhorto en donde se deje nuevamente a la discrecionalidad o voluntad del legislador si cumple o no y en qué momento. Y solo en caso de incumplimiento por parte del órgano legislador, las bases y principios que se dictaron en la sentencia respectiva quedarán vigentes hasta en tanto no se subsane la omisión, ello mediante la publicación de la sentencia respectiva en el Diario Oficial de la Federación; por lo que ve a las omisiones de carácter relativo.

Ahora bien, en las omisiones de carácter absoluto, en estas, al igual, se considera que se deben dictar las bases y principios a los cuales se debe sujetar el legislador desde un inicio, pues se está ante una parálisis total del legislador a un mandato constitucional de crear una ley o reglamento o bien salvaguardar un derecho humano y/o fundamental, lo cual puede llegar a afectar directamente alguna facultad o competencia de algún órgano del estado o bien la violación directa a un derecho humano o fundamental, dejando en un estado de incertidumbre al promovente. Así, dichas bases y principios tendrán plena vigencia desde que se dicte la sentencia en donde se reconozca la existencia de la omisión hasta que esta sea subsanada por el órgano legislativo. Lo anterior, mediante la publicación de la sentencia respectiva en el Diario Oficial de la Federación.

“En ese sentido, Villaverde Menendez sostiene que las declaraciones de inconstitucionalidad por omisión obtenidas en procesos específicos de control de silencios legislativos, solo alcanzan plena eficacia si, más allá de ser una simple apelación al legislador contenida en los fundamentos de la sentencia, se fija en el fallo mismo las reglas aplicables al caso, sustituyendo en esto al legislador y pudiendo sortear el límite de la reserva de ley a esa labor integradora de lagunas y vacíos legales.”⁹⁵

⁹⁵ Villaverde Menéndez, Ignacio, *op. Cit.*, nota 13. pp. 88-89.

Por su parte, creemos que el plazo para el cumplimiento de la sentencia respectiva, debe quedar principalmente a la discrecionalidad del juez, el cual tendrán la facultad de decidir libremente dependiendo de cada caso en concreto; sin embargo, dicho plazo no podrá exceder de 90 días cuando estas sean de carácter relativo y de dos periodos de sesiones cuando sean omisiones absolutas; lo anterior, al considerar que lo expuesto en el artículo 107 fracción II de la Constitución federal, el cual dispone un plazo de 90 días naturales cuando se declara la inconstitucionalidad de una norma para que esta sea subsanada resulta adecuado, pues primeramente no emana de un activismo de la Suprema Corte, sino, deviene de un procedimiento que la misma Constitución dispone para hacerse vigente en cuanto norma suprema.

Caso contrario, el optar por una sentencia declarativa constituiría dos problemas centrales: primero, las normas constitucionales carecerían de plena eficacia, cuestionando en qué medida conformaría una solución adecuada al caso concreto; segundo, ello se traduciría en la práctica a una pérdida de la autoridad por parte del tribunal constitucional, ello cuando se debe actuar en un plano de igualdad, reciprocidad y flexibilidad entre los diversos órganos de poder, a fin de mantener el Estado de derecho y sobre todo la supremacía constitucional.

En ese sentido, el contemplar una sentencia en donde se dicten las bases o los principios rectores a los cuales se debe de sujetar el legislador, no se estaría ante una violación al principio de división de poderes, pues en ambos tipos de sentencias se respetaría al órgano legislativo la facultad constitucional de legislar, al otorgar dicha encomienda al Poder Legislativo en donde las bases y principios a los cuales se debe de sujetar son resultado del análisis y estudio previo que realiza el tribunal constitucional al caso concreto, aspecto que no solo lo realiza ante este tipo de acciones, sino se lleva a cabo ante cualquier otra acción o medio de control constitucional al argumentar y fundamentar la decisión, teniendo como única finalidad mantener la supremacía y eficacia de las normas constitucionales, así como el Estado de derecho.

Aunado a qué los efectos que se le otorgarían a la sentencia, son resultado propio de efectos ya dados por el pleno de la Suprema Corte en cuanto tribunal constitucional, al resolver asuntos propiamente sobre omisiones legislativas; y no solo ello, sino que son efectos que el legislador local en estados como, Veracruz, Chiapas y la Ciudad de México, le han otorgado a la sentencia sobre omisiones legislativas, teniendo una doble fundamentación, tanto jurisdiccional como legislativa a nivel local.

4.8 Conclusión Capitular

A lo largo del presente trabajo de investigación, hubo dos principios fundamentales que cobraron una mayor relevancia, siendo estos; la supremacía constitucional y la división de poderes, estando presentes estos en todos y cada uno de los capítulos desarrollados; así, en ese sentido cuando se hace referencia al principio de supremacía constitucional, hacemos referencia a la propia Constitución en cuanto norma suprema; es decir, por definición podemos entenderla como, el conjunto de normas supremas, como lo más alto, lo más valioso y de la cual todo ordenamiento se debe desprender, las normas ordinarias deben encontrar su punto de validez en la propia Constitución; en ese entendido, podemos localizar el principio antes referido en el artículo 133 de la Constitución federal.

Así, al hablar de la supremacía constitucional, es importante incluir la defensa y protección de los derechos humanos, resultando ser el fundamento del resto de las normas jurídicas, confiriéndole una superioridad tanto formal como material por medio de la propia Constitución.

Ahora bien, por su parte el principio de división de poderes se encuentra contemplado en los artículos 49 y 116 de la Constitución federal en donde se establece que el supremo poder de la federación se dividirá para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, y en donde por regla general no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona, lo cual no significa que siempre y necesariamente deben actuar de manera independiente o separada, pues cada uno de los poderes tiene indicada sus atribuciones en la propia Constitución; lo cual

constituye la llamada teoría de pesos y contrapesos, por lo cual ninguno de los tres poderes tendrá un dominio absoluto, es decir el principio de división de poderes no debe de entenderse de manera restrictiva, sino como un control recíproco entre poderes; es decir, el principio de división de poderes se daría y/o cumpliría a partir del ejercicio de las facultades que expresamente se encomiendan en la Constitución, lo cual va de la mano con el respeto y acatamiento del principio de supremacía constitucional, por parte de los 3 órdenes de gobierno.

De ese modo, los tres niveles de gobierno, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, deben velar por el respeto y garantía de los derechos humanos, la división de poderes y, sobre todo, la supremacía constitucional, a través de la correcta aplicación de las facultades expresamente contenidas en la Constitución; es por ello que debe existir un control recíproco entre poderes, de tal forma que se pueda hablar y exista un verdadero Estado de derecho. Sin embargo, en todo Estado de derecho se deben establecer límites al poder; aquí es donde juega un papel importante los llamados medios o mecanismos de control constitucional, como el juicio de amparo, la controversia y la acción de inconstitucionalidad, y así evitar alteraciones y/o violaciones a la propia Constitución y, en su caso, que dicha alteración sea reparada.

En ese orden de ideas y al hablar de alteraciones o violaciones a la Constitución, es que podemos citar nuevamente algunos de los asuntos resueltos por la Suprema Corte en torno al tratamiento de las omisiones legislativas. Como se ha visto a lo largo de los capítulos anteriores, cuando se habla de una omisión legislativa, se está ante un no hacer por parte del Poder Legislativo a lo que constitucionalmente se encuentra obligado; es decir, es el incumplimiento por parte del legislativo a cumplir con una facultad expresa o mandato constitucional a hacer o realizar algo.

Así, podemos localizar algunos de los asuntos resueltos por la Suprema Corte en donde se evidencia la transformación y cambios de criterios al tratamiento de la omisión legislativa, donde primeramente a través de la tesis P/J 16/2002 y la acción

de inconstitucionalidad 7/2003, se localizaba un criterio negativo a la admisión de la omisión legislativa, en razón de no admitir por este medio la omisión, donde el argumento principal radica en qué no existía el acto reclamado o la norma denunciada para su estudio, pues de la fracción II del artículo 105 constitucional, no se advertía qué la acción de inconstitucionalidad procedía contra omisiones legislativas, sino únicamente contra la posible contradicción entre la Constitución federal y una norma general, así podemos decir qué se atendía a la literalidad de las normas constitucionales.

Lo cual, posteriormente, se da un cambio de criterio, pues por medio de las acciones de inconstitucionalidad 24/2004, 118/2008 y 21/2009, se comparte un mismo criterio encaminado a admitir la omisión legislativa en su carácter relativo; o bien, las que son resultado de una deficiente regulación del órgano legislativo, emitiendo la tesis jurisprudencial P./J. 5/2008, por medio de la cual se abren las puertas para las omisiones relativas a través de la acción de inconstitucionalidad; aunado a que, por medio de la tesis titulada "omisiones legislativas y sus tipos el pleno de la Suprema Corte se apoya para resolver las acciones antes citadas y la cual cobra amplia relevancia para el tema en comento.

Ahora bien, en base a los pronunciamientos analizados con anterioridad, podemos sostener qué la acción de inconstitucionalidad resulta procedente ante las omisiones legislativas, por lo que ve únicamente a las de carácter relativo o bien que son resultado de una deficiente regulación del órgano legislativo, mismas que fueron denunciados por partidos políticos y diputados integrantes de una legislatura local. Sin embargo, el presente medio de control constitucional se considera inadecuado al tratamiento de las omisiones, en razón de que la acción por omisión legislativa contraviene principalmente con el objeto de la acción de inconstitucionalidad, pues la omisión legislativa no va enfocada a declarar la invalidez de la norma, sino a adecuar la norma jurídica omisa al ordenamiento jurídico, salvaguardando la norma y la eficacia constitucional; por ello es que se considera que su campo de acción resulta, a consideración personal, inadecuado al multicitado medio de control.

Por su parte, por medio de la controversia constitucional, sucede algo similar a la acción de inconstitucionalidad, pues en un primer momento, a través de la controversia 14/2005, se emiten diversas tesis jurisprudenciales sobre la procedencia de la omisión legislativa, en específico sobre el tipo de omisiones legislativas y en relación con los tipos de competencias o facultades en los órganos de gobierno. Lo cual dio origen de manera sustancial a diversas tesis jurisprudenciales, las mismas que ya han sido analizadas anteriormente y hemos resaltado su impacto dentro de la praxis constitucional, pues no solo se crea toda una doctrina en torno al tratamiento de la omisión legislativa en general, sino que, por medio de la misma, se admite la omisión en su carácter absoluto.

Además, se puede observar cómo los argumentos esgrimidos en la presente controversia constitucional, específicamente en las tesis derivadas de esta, son utilizados sustancialmente para el tratamiento y admisión de la omisión legislativa a través de la acción de inconstitucionalidad 118/2008; de ahí la importancia que guarda, no solo para este medio de control, sino para el tratamiento en general. Encontrando en un sentido similar la tesis P./J. 14/2006, la controversia 46/2002 y 7/2005; en razón de estar frente a omisiones legislativas de carácter absoluto, en donde, dada su naturaleza, se encuentran ante un no hacer por parte del legislativo, es decir, el acatamiento de un deber constitucional a ser cumplido.

De igual forma, cobra relevancia la última de las controversias antes referidas, pues en esta no solo reconoce la omisión absoluta, sino que, por medio de la sentencia, se crea un antecedente en relación al plazo para el cumplimiento de la misma y los efectos de esta, los cuales deben extenderse a todas las normas cuya invalidez dependa de la propia norma invalidada.

Sin embargo, el pleno de la Suprema Corte no deja del todo claro si el medio adecuado para la tramitación de la omisión legislativa es por medio de la controversia constitucional, pues por una parte deja ver que la controversia es admisible para las omisiones cuando estas son de carácter absoluto, al grado de haber emitido toda una doctrina jurisprudencial al respecto; para después

abandonar todo hasta ese momento y pasar a la improcedencia de la vía cuando se reclamen omisiones, tal y como ya lo analizamos en la controversia 59/2006, en donde se remiten a literalidad de lo contemplado en la fracción I del artículo 105 constitucional; pues del citado numeral no se advierte la procedencia de la omisión legislativa por medio de la controversia constitucional, aunado a qué de su ley reglamentaria no se contemplaba plazo para interponer la demanda.

Y por si fuera aún más contradictorio, en la controversia 115/2020 vuelve a admitir las omisiones a través de la controversia, declarando la existencia y la inconstitucionalidad de la misma. Dejando un claro vacío al referirnos a las omisiones legislativas, pues aunque no existe una postura clara por parte del pleno de la Suprema Corte en razón de la procedencia de la omisión, creemos que ello abunda aún más a la imperiosa necesidad de contar con un medio de control constitucional autónomo que admita cómodamente la omisión legislativa; sumado a que, como lo hemos estado refiriendo a lo largo del presente capítulo, el objeto de regular la omisión legislativa no es propiamente declarar la inconstitucionalidad de la norma, ni la solución de conflictos competenciales de los órdenes de gobierno, sino que va encaminada a salvaguardar la norma constitucional y su eficacia.

Por último, las diversas características adoptadas en cada uno de estos medios de control constitucional, así como las acogidas en los Estados donde se admite la omisión legislativa; podemos localizar los siguientes asuntos resueltos por la Suprema Corte, en donde primeramente se reconoce la omisión en la que incurre el legislativo sin hacer mayor recomendación que un simple exhorto a que subsane la omisión; como la acción de inconstitucionalidad 24/2004,118/2008 o las controversias 14/2005 y 59/2006, ello sin tomar en cuenta algunos Estados como Coahuila y Querétaro que tanto en su legislación local ordinaria como en su propia Constitución, reconocen la omisión legislativa y únicamente exhortan al legislativo a subsanar la misma.

Por su parte, y por lo que ve a la procedencia de la omisión legislativa en el juicio de amparo, este no queda exento del tratamiento de la propia omisión; si bien

el juicio de amparo se caracteriza por ser el medio de control por excelencia para la defensa y protección de los derechos humanos, este de igual forma ha servido como el medio para denunciar omisiones legislativas en torno a posibles vulneraciones a los derechos humanos. Teniendo una evolución similar a la controversia y a la acción de inconstitucionalidad, estableciendo la improcedencia del juicio de amparo contra las llamadas omisiones legislativas, prevaleciendo el principio de relatividad de las sentencias, dado que no se podía otorgar efectos generales a la ejecutoria, pues se constituía como la creación de una ley, vinculando al promovente con la autoridad responsable y todos los gobernados que tuvieran relación con la norma creada.

Sin embargo, dicho criterio con el paso del tiempo fue modificado, pues más adelante por medio del amparo en revisión 1359/2015 y 439/2023, se abre la puerta a la procedencia de la omisión legislativa, frente a posibles violaciones a derechos fundamentales, como la libertad de expresión, la seguridad jurídica, un punto importante resulta ser el precedente dejado en torno a los sujetos legitimados, pues se abre la posibilidad a que las omisiones legislativas en torno a posibles violaciones a los derechos humanos sea por medio de asociaciones civiles y personas físicas en calidad de víctimas directas e indirectas, donde su objeto social de la persona moral tenga plena relación con el posible derecho fundamental violentado y con ello se impida un correcto cumplimiento del objeto social. Además de establecer que la vía correcta para su tramitación resultaba ser el juicio de amparo indirecto, considerando al órgano legislativo como autoridad responsable.

En ese mismo sentido, se modifica el principio de relatividad de las sentencias; a la luz del nuevo marco constitucional, se ampliaba su espectro de protección a derechos fundamentales con una dimensión difusa y colectiva, llegando a beneficiar a terceros ajenos a la controversia constitucional.

Lo cual, realizando una reinterpretación conjunta con la tesis 1a. XXII/2018, resultaba aún más beneficioso para el tratamiento de las omisiones legislativas, pues a través de esta se podía establecer la facultad de los tribunales de amparo

para ordenar la restitución de los derechos fundamentales cuando hayan sido violentados por el órgano legislativo, pues dicho órgano no estaba en libertad de decidir en qué momento legislar, pues al tratarse de una obligación expresa constitucional y la posible vulneración a un derecho fundamental, se convertía en una facultad de ejercicio obligatorio, lo cual al sostener una improcedencia de la omisión legislativa ante el juicio de amparo, se estaría desconociendo la fuerza normativa de la propia Constitución, y la obligación de los tribunales constitucionales a la garantía y protección de los derechos fundamentales.

Así, en los últimos años, el sistema jurídico mexicano, específicamente el juicio de amparo, quizá como nunca, ha sufrido una serie de modificaciones tendientes a la admisibilidad de las omisiones legislativas; en ese orden, uno de los principales cambios ha sido al tratar de determinar la competencia del órgano jurisdiccional qué conozca de la omisión legislativa, la cual debe definirse atendiendo a la materia en la qué incide el acto, así como los derechos y obligaciones qué pudieran estar vinculados, y no a la naturaleza de las autoridades señaladas como responsables, sin dejar del todo claro qué criterio adoptar sobre su admisibilidad.

Un punto a resaltar sobre las modificaciones qué ha sufrido el juicio de amparo, al tratar de reglamentar la procedencia de la omisión legislativa, ha sido al establecer como precedente la importancia de los derechos humanos en su conjunto, pues constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, el cual se encuentra integrado no solo por los derechos humanos reconocidos expresamente en el texto constitucional, sino también por aquellos reconocidos en los tratados internacionales en los qué el Estado mexicano forma parte. Dando paso a la procedencia de las omisiones legislativas de cumplir con obligaciones contempladas en una disposición convencional o internacional en materia de derechos humanos.

Sin embargo, retomando el principio de relatividad de las sentencias como el principal obstáculo para la admisión de las omisiones legislativas, este cobra una

mayor relevancia con la reforma del 15 de septiembre del 2024, en materia de reforma del Poder Judicial, específicamente el numeral 107, fracciones II y X de la Constitución federal; al establecer que, en los juicios de amparo en donde se resuelva la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso las sentencias ni las suspensiones podrán fijarse con efectos generales.

Con lo anterior, se abona aún más por parte del legislativo a la no admisión de las omisiones legislativas, pues, en primer término, cuando nos referimos a una omisión legislativa, esta se configura en una norma de carácter general, ya sea total o parcialmente, resultado de una deficiente regulación por parte del legislativo; además del peligro que significaría a los gobernados cuando esto se trate de posibles violaciones a los derechos fundamentales.

Por último, a lo largo de la presente investigación, ha quedado por demás demostrado, primeramente, la diversidad de criterios existentes tanto en las constituciones de los Estados en donde se tiene regulada la procedencia de la omisión legislativa, como en sus leyes ordinarias y los criterios adoptados por el pleno de la Suprema Corte a través de las jurisprudencias y tesis emitidas. Además de las características propias y distintivas que han adoptado los diversos medios de control constitucional como la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y el juicio de amparo, con la única finalidad de regular su procedencia.

Dando como resultado, no solo los diversos asuntos que se han sometido a estudio en la Suprema Corte, sino que ello se ha traducido en el caso del estado de Durango en un claro ejemplo de una omisión legislativa, al no contar con una ley de control o justicia constitucional, cuando el propio órgano legislativo se otorgó dicha encomienda por medio del decreto de reforma constitucional. De lo anterior, surge la imperiosa necesidad de contar con un medio de control constitucional que admita cómodamente la omisión legislativa, dando como resultado una uniformidad de criterios en todos los órdenes de gobierno, además de la protección y garantía de los derechos fundamentales ante una posible violación, una verdadera eficacia de

las normas constitucionales, el respeto a los principios de división de poderes y supremacía constitucional y, por consecuencia, un verdadero Estado de derecho.

4.9 Propuesta entorno al control de la omisión legislativa dentro del sistema jurídico mexicano

Como ha quedado demostrado a lo largo de la presente investigación, existe una imperiosa necesidad de construir un sistema jurídico completo, fuerte y eficaz que dé respuesta a la compleja realidad social y jurídica de nuestros tiempos; así, dicha realidad ha puesto a prueba en más de una ocasión a nuestro sistema jurídico al tratar de regular y/o admitir las omisiones legislativas, en donde se le han otorgado características diversas y distintivas por parte de los medios de control constitucional que han servido como medios para su denuncia, así como de los Estados en donde esta ha sido regulada. Con la única finalidad, de resolver los casos en los que el legislador ordinario ha omitido dictar las leyes de desarrollo constitucional (omisión absoluta) o bien, lo ha realizado de forma incompleta o deficiente desde el punto de vista constitucional (omisión relativa).

El ser omisos como estudiosos del derecho, de esta nueva realidad política, social y jurídica, en la cual nos exige la adecuación de las normas, específicamente ante la realidad y dificultad de los órganos jurisdiccionales, de manera precisa al tratar de dar respuesta ante los silencios del legislador; causado con ello una falta de certeza y seguridad jurídica a la propia sociedad. De igual forma, al hablar de la protección y garantía de los derechos humanos, no es suficiente su simple reconocimiento, sino que desde el momento en el que se otorgan, se deben contar con los medios y/o mecanismos para prever una posible vulneración y así hacerlos efectivos.

En ese sentido, cuando hablamos de una omisión legislativa, esta se convierte en una verdadera dificultad y oscuridad por parte de los órganos jurisdiccionales al tratar primeramente de decidir si admite o no a trámite la omisión legislativa, independientemente del medio de control por el cual se haya denunciado; si los sujetos tienen legitimidad para hacerlo y, sobre todo, qué efectos

tendría la propia sentencia qué en cada caso recaiga. Lo anterior, como resultado de la diversidad de criterios existentes, tanto en la legislación como en la jurisprudencia; y en donde incluso la propia Suprema Corte, al resolver los asuntos qué llegan a su conocimiento, los ha resuelto de forma deficiente y oscura.

Pues, como se ha podido constatar, independientemente del medio de control por el cual se haya denunciado, el pleno de la Suprema Corte no ha sido capaz de establecer una teoría uniforme sobre la procedencia de la omisión legislativa, cambiando de criterios sobre su procedencia de manera constante sin importar el medio de control por el cual se tramite, evidenciando una verdadera falta de certeza jurídica por parte de la propia Corte; de ahí la imperiosa necesidad de modificar la Constitución y qué se necesite un medio de control constitucional autónomo qué tenga su sustento y origen en la propia Constitución. Aunado a lo anterior, se suma la concepción individual y diferente sobre el tema qué tenga cada uno de los ministros integrantes de la Corte.

En resumen, se concluye qué el tema de la omisión legislativa no puede ni debe ser incluido dentro de los medios de control constitucional ya existentes en la Carta Magna; de ahí qué resulte necesaria la implementación de un medio de control constitucional qué admita cómodamente la **Acción por Omisión Legislativa**, qué sea eficaz, eficiente, qué genere certidumbre y seguridad jurídica y, sobre todo, garantice un verdadero acceso a la justicia constitucional.

Por lo tanto, se sugiere se **reforme el artículo 105 de la Constitución federal**, en el cual se incluya la **Acción por Omisión Legislativa**, en razón de qué dicho numeral es el qué acoge los medios de control constitucional, complementando a los ya existentes; por ello es dable proponer:

PROPUESTA

A. Nuevo medio de control constitucional

Con base a lo expuesto a lo largo del presente trabajo de investigación, se propone se establezca dentro del artículo 105 de la Constitución federal, un tercer medio de control constitucional, el cual se denominará **Acción por Omisión Legislativa**. La cual comprenderá a la omisión en su doble aspecto.

- Omisión Absoluta. Entendida esta como, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.
- Omisión Relativa. Cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

Lo anterior, en base a la clasificación hecha por el pleno en la tesis jurisprudencial P./J. 11/2006 y la cual tomamos como fundamento en la presente propuesta.

B. Legitimación procesal

- El Presidente de la República en contra de la omisión del congreso de la unión.
- El treinta y tres por ciento de los miembros de la cámara de diputados o de senadores, en contra de la omisión del congreso de la unión o de la omisión de la misma cámara.
- El Gobernador de un Estado o el Jefe de la Ciudad de México en contra de la omisión del congreso local.
- El treinta y tres por ciento de los integrantes de un congreso local en contra de la omisión del mismo congreso.
- Los Ayuntamientos de los Municipios en contra de la omisión del congreso local, cuando esta afecte directamente el ejercicio de sus funciones.
- Los partidos políticos contra omisiones estrictamente de materia electoral.

- La Comisión Nacional de Derechos Humanos, en contra de la omisión legislativa o en contra de la inconventionalidad actualizada por parte del congreso de la unión, cuando se refiera a derechos humanos.
- Las Comisiones de Derechos Humanos de las Entidades Federativas, en contra de la omisión legislativa o en contra de la inconventionalidad actualizada por parte de los congresos locales, cuando se refiera a derechos humanos.
- Cualquier persona, en contra de una omisión legislativa y que cuente con un interés legítimo individual o colectivo en la cual se vea afectada su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Ello en atención a una legitimación semirrestringida y tomando en cuenta la diversidad de criterios existentes, tanto en legislaciones locales de los Estados en donde se ha admitido a trámite la omisión legislativa, así como de los asuntos resueltos por la Suprema Corte y en donde se evidencia que la omisión legislativa ha sido denunciada tanto por diversos órganos del Estado, miembros integrantes de un poder, como por diversas personas, lo cual fue abordado tanto en los capítulos tercero y cuarto de la presente investigación. Por ello, el establecer como sujeto legitimado a cualquier persona con un interés legítimo abona a un mejor acceso a la justicia constitucional, pues al tratarse de violaciones a derechos humanos y afectaciones directas a la esfera jurídica del gobernado, ello no puede quedar supeditado a que lo promuevan únicamente ciertos sujetos, pues cabe recordar que los derechos humanos resultan ser la base de nuestro ordenamiento jurídico.

Lo cual abona a establecer una teoría uniforme sobre la legitimación, sin abandonar lo que hasta este momento se ha alcanzado, tanto por Estados que han absorbido en su legislación a la omisión legislativa, como por los criterios emitidos por la Suprema Corte; por lo que el ir en contra de lo ya alcanzado, sería ir en detrimento de una verdadera justicia constitucional.

C. Órgano de Control

El órgano encargado de conocer y resolver en definitiva la Acción por Omisión Legislativa, sería el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo anterior, en virtud de qué como máximo órgano de control constitucional del país, tiene la obligación de garantizar la supremacía constitucional, siendo crucial su intervención para mantener el equilibrio entre poderes y garantizar y proteger los derechos humanos, asegurándose qué las leyes y los actos de autoridad sean conforme a la Constitución y tengan las normas plena eficacia.

D. Plazo en el qué se configura para su interposición

De acuerdo con la tesis P./J. 43/2003, no se estaría estableciendo plazo alguno, pues el referido criterio es claro y se concuerda que, de acuerdo a una omisión legislativa y dada su especial naturaleza de no hacer por parte del órgano demandado, se producen consecuencias jurídicas permanentes de tal forma qué se genera y actualiza día con día mientras esta subsista. Aspecto qué ha sido incluido dentro de sus ordenamientos locales por diversos Estados.

E. Efectos de la Sentencia

La sentencia emitida por parte del pleno de la Suprema Corte, mediante la cual se declare la existencia en la qué incurrió el órgano legislativo; tendrá los siguientes efectos:

- Primeramente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará la existencia de la omisión legislativa en la qué incurrió el órgano legislativo, ya sea absoluta o relativa.

- Por su parte, el plazo para el cumplimiento de la sentencia respectiva, debe quedar principalmente a la discrecionalidad del juez, el cual tendrá la facultad de decidir libremente dependiendo de cada caso en concreto; sin embargo, dicho plazo no podrá exceder de 90 días cuando estas sean omisiones de carácter relativo y de dos periodos de sesiones cuando sean omisiones absolutas.
- La sentencia que emita el Pleno de la Suprema Corte, deberá contener de manera clara y concisa los principios rectores a los cuales deberá de sujetarse el órgano legislativo al momento de subsanar la omisión legislativa correspondiente, el cual no podrá apartarse en ningún momento de los principios rectores referidos de la sentencia.
- En ambos casos, si no se subsana la omisión correspondiente, ya sea absoluta o relativa, dentro del plazo otorgado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, los principios generales rectores a seguir por parte del órgano legislativo, deberán quedar subsistentes hasta en tanto la omisión legislativa sea subsanada por parte del órgano legislativo.
- En la sentencia en donde el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, emita los principios generales rectores a seguir por parte del órgano legislativo, estos tendrán plena vigencia y obligatoriedad mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Se considera que los efectos antes referidos, no trastocan el principio de división de poderes; primeramente, los diversos órganos del estado se encuentran constitucionalmente obligados a obedecer y respetar la Constitución, lo cual implica que tanto sus actuaciones como sus decisiones sean conforme a las normas constitucionales.

El poder constituyente, le otorgó la facultad a la Suprema Corte de Justicia, en cuanto tribunal constitucional, de vigilar que las leyes y los actos de autoridad se apeguen a la Constitución y no trastoquen derechos humanos, lo cual se realiza a través de los medios de control constitucional, manteniendo el orden constitucional

de los órganos de gobierno, vigilar el respeto y garantía de los derechos humanos, creando una verdadera eficacia constitucional.

Se considera que el principal objeto del tratamiento de las omisiones legislativas, es la adecuación de la norma, en la cual se declaró la existencia de una omisión, manteniendo la vigencia de la misma y no la exclusión de esta del sistema jurídico.

No se trastoca la división de poderes, al respetar primeramente al órgano legislativo su facultad de crear, modificar o bien derogar los diversos ordenamientos jurídicos, y solo en caso de que este siga siendo omiso en cumplir con la sentencia respectiva, los principios generales dictados por el Pleno de la Suprema Corte deben quedar subsistentes hasta en tanto sea subsanada la omisión con la finalidad de, respetar el principio de supremacía constitucional, los derechos humanos, otorgar plena eficacia a las normas constitucionales, no dejar en estado de vulnerabilidad al promovente, otorgando una verdadera seguridad jurídica y el respeto al Estado de derecho.

Fuentes de Información

Bibliográficas:

ASTUDILLO REYES, César Iván, et al, *“Derecho Constitucional Estatal, Memorias del VI Y VII Congreso Estatales de Derecho Constitucional de los Estados”*, México, UNAM, 2009.

BAZÁN, Víctor, *“Las omisiones legislativas inconstitucionales y su posible corrección” entre la tensión y el diálogo del Poder Judicial y el Congreso* en Gentile, Jorge Horacio(comp), *El poder legislativo, Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina*, Uruguay, Konrad, 2008.

CASTILLO GARRIDO, Salvador, *“Lagunas del derecho y dogmas de plenitud en el sistema jurídico,” Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, numero 27,2009.

CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, *“Derecho Procesal Constitucional Mexicano”, Conceptos y Principios*, Palacio del Derecho, México, 2011.

DA SILVA, José Alfonso, *“Aplicabilidad de las normas constitucionales”*, Trad. De Nuria Gonzales Martin, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

ESCOBAR FORNOS, Iván, *“Relaciones y tensiones de la justicia constitucional con los poderes del Estado: crisis permanente (democracia, gobernabilidad y el Tribunal Constitucional)”*, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, s.l.i, número 15, año 2011.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, *“Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión”*, en Carbonell Sánchez Miguel (coord.), *En busca de normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

FIGUEROA MEJÍA, Giovanni A, MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (Coords), *“El amparo del siglo XXI”*, primera reimpresión, México, Porrúa, 2015.

FIGUEROA MEJÍA, Giovanni A., *“Efectos de las sentencias de amparo: modificación parcial del principio de relatividad a través de la declaratoria general de inconstitucionalidad”*, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso

(coord.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*, México, t II, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

Balaguer Callejón, Francisco, et al., *“La Constitución como fuente del Derecho,”*, en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

GÁMIZ PARRAL, Máximo N. et al., *“Derecho Constitucional Estatal, Memorias del VI Y VII Congreso Estatales de Derecho Constitucional de los Estados”*, México, UNAM, 2009.

Hamilton Alexander, Madison James. et al, “El federalista ensayo”, Librodot, p. 256.

HERNÁNDEZ CRUZ, Armando, *“Eficacia constitucional y derechos humanos”*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos Colección sobre la Protección Constitucional de los Derechos Humanos, Fascículo 17, 2015.

<https://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>

MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer (coord), *“Derecho Procesal constitucional”*, 4a. ed., México, porrua, 2003, t.I.

MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer, DANES ROJAS, Edgar(coord), *“La protección orgánica de la Constitución. Memorias del III Congreso Mexicano de derecho procesal constitucional”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

MORA, Luis Paulino, *“Medios de Control Constitucional”*, México, Suprema Corte de justicia de la nación, 2005.

RANGEL HERNÁNDEZ, Laura M., *“El control de las omisiones legislativas en México. Una invitación a la reflexión”*, en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII: Procesos constitucionales orgánicos, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

RUBIO LLORANTE, Francisco, *“La Constitución como fuente del Derecho,”*, en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa-UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

SÁNCHEZ CORDERO, Olga María, *“Medios de control constitucional gobierno y país de lo singular a lo plural”*, México, Suprema Corte de justicia de la nación, 2005.

SOTO FLORES, Armando, *“Derecho Procesal Constitucional, Grandes Temas Constitucionales”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

VÁZQUEZ, Rodolfo, *“Teoría del Derecho”*, México, Oxford University Press, 2008.

VEGA GÓMEZ, Juan, CORZO SOSA, Edgar (coord), *“Instrumentos de Tutela y Justicia Constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional”*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

VILLAYERDE MENÉNDEZ, Ignacio, *“La inconstitucionalidad por omisión un nuevo reto para la justicia constitucional”*, en Carbonell Sánchez, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

Sitios Web:

ÁVALOS DÍAZ, Sofia Verónica, *“La Inconstitucionalidad Por Omisión Legislativa. Su Tutela En El Derecho Mexicano”*, Secretaria de Estudio y Cuenta de la Segunda Sala Civil de la SCJN.

<https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/001sofia-veronica-avalos-diaz.pdf>

BÁEZ SILVA, Carlos, *“La Omisión Legislativa y su Inconstitucionalidad en México”*.
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derechocomparado/article/view/3731/4596>

Bibliotecas jurídicas de la UNAM.

<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>

ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia, *“Omisión Legislativa. Estudio Comparado De Su Tratamiento Y Forma De Control Entre La Sala Constitucional De Costa Rica Y La Suprema Corte De Justicia Mexicana”*, secretaria de estudio y cuenta adscrita a la ponencia del señor ministro José Ramón Cossío Díaz.

<https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/025laura-patricia-rojas-zamudio.pdf>

Suprema Corte De Justicia De La Nación *“¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?”* Cuarta edición marzo del 2005.

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/material_didactico/2016-11/Que-PJF.pdf

Periódico Oficial del Estado de Durango.

<https://periodicooficial.durango.gob.mx/>

LELO DE LARREA, Arturo Zaldívar, *Amparo en Revisión 1359/2015*, Primera Sala, 15 de noviembre 2017.

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=190443>

ORTIZ MENA, Alfredo Gutiérrez, *Amparo en Revisión 265/2020*, Primera Sala, 12 de mayo 2021.

https://bj.scjn.gob.mx/documento/sentencias_pub/210084

Tesis y Jurisprudencias:

Acción de Inconstitucionalidad 118/2008, número de registro 21336, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Enero de 2009, página 1918.

Acción de Inconstitucionalidad 21/2009, número de registro 21903, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 928.

Acción de Inconstitucionalidad 24/2004, número de registro 20370, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 2034.

Acción de Inconstitucionalidad 7/2003, número de registro 17509, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, marzo de 2003, p. 961.

Amparo en Revisión 439/2023 número de registro 31889, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Libro 31, Noviembre de 2023, página 1848.

Controversia Constitucional 115/2020, número de registro 31283, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Libro 22, Febrero de 2023, página 838.

Controversia Constitucional 14/2005, número de registro 19191, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Diciembre de 2005, página 2301.

Controversia Constitucional 46/2002, número de registro 19346, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1318.

Controversia Constitucional 59/2006, número de registro 20774, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1463.

Controversia Constitucional 7/2005, número de registro 20251, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Julio de 2007, página 1686.

Ministro Gudiño Pelayo, José de Jesús, Voto Particular controversia constitucional 59/2006, número de registro 40008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, p. 674.

Pleno Aislada 1a LVIII/2018 número de registro 2017065, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Junio de 2018, p. 965.

Pleno Aislada 1a. XX/2018 número de registro 2016424, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Marzo de 2018, p. 1100.

Pleno Aislada 1a. XXII/2018 número de registro 2016423, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Marzo de 2018, p. 1099.

Pleno Aislada 2a. VIII/2013 número de registro 2002843, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Febrero de 2013, p. 1164.

Pleno Aislada I.18°A.10.K número de registro 2012768, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Octubre de 2016, p. 2996.

Pleno jurisprudencia 1a./J. 171/2023 número de registro 2027547, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Noviembre de 2023, p. 1926.

Pleno jurisprudencia 1a./J. 172/2023 número de registro 2027549, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Noviembre de 2023, p. 1929.

Pleno jurisprudencia 1a./J. 175/2023 número de registro 2027548, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Noviembre de 2023, p. 1927.

Pleno jurisprudencia 1a./J. 27/2023 número de registro 2025988, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Febrero de 2023, p. 1990.

Pleno jurisprudencia P./J. 10/2006 número de registro 175869, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1528.

Pleno jurisprudencia P./J. 12/2006 número de registro 175854, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1532.

Pleno jurisprudencia P./J. 14/2006 número de registro 175996, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1250.

Pleno jurisprudencia P./J. 15/2010 número de registro 165210, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Febrero de 2010, p. 2325.

Pleno jurisprudencia P./J. 16/2010 número de registro 165211, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Febrero de 2010, p. 2324.

Pleno jurisprudencia P./J. 21/2007 número de registro 170808, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, p. 1101.

Pleno jurisprudencia P./J. 66/2009 número de registro 166988, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, p. 1502.

Pleno, Aislada P. XV/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1534.

Pleno, jurisprudencia P. LXX/2011 (9ª.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Decima Época, t. I, diciembre de 2011, página 557.

Pleno, jurisprudencia P./J. 16/2002 número de registro 187645, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Marzo de 2002, p. 995.

Pleno, Jurisprudencia P./J. 2/2022 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, Tomo I, abril de 2022, página 9.

Pleno, Jurisprudencia P./J. 43/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Pleno, Jurisprudencia P./J. 5/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1336

Pleno, Jurisprudencia P./J. 68/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Julio de 2009, página 1455.

Pleno, jurisprudencia P./J. 78/2009 número de registro 166964, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 1540.

Pleno, jurisprudencia, P./J. 74/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, agosto de 1999, página 5.

Pleno, jurisprudencia, P./J. 73/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, agosto de 1999, página 18.

Legislación:

Código de organización del poder judicial del Estado de Chiapas.

Constitución Política de la Ciudad de Mexico, 2017, Mexico.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, 1918, México.

Constitución Política del Estado de Veracruz De Ignacio De La Llave 1917, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 2016 México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, 2013, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 1917, México

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, 2008, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 1975, México.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 1918, México.

Constitución Política del Estado de Yucatán, 1918, México.

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

Ley de control constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ley de control constitucional para el Estado de Chiapas.

Ley de justicia constitucional del Estado de Querétaro.

Ley de justicia constitucional del Estado de Yucatán.

Ley de justicia constitucional local para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ley de la sala constitucional del poder judicial de la ciudad de México

Ley del control constitucional del Estado de Tlaxcala.

Ley orgánica de la sala constitucional del poder judicial de la ciudad de México.

Ley orgánica del poder judicial del Estado de Puebla.

Ley orgánica del poder judicial del Estado de Quintana Roo.

Ley orgánica del poder judicial del Estado de Tlaxcala.

Ley orgánica del poder judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ley orgánica del poder judicial del Estado de Yucatán.

Ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Ley reglamentaria de los medios de defensa de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Anexos

Dentro del presente apartado, se localizan tres agregados de suma importancia, en donde por medio de estos se comprueba fehacientemente la omisión legislativa incurrida por parte del congreso del Estado de Durango.

- A. Decreto de reforma 540 número 69 del 29 de agosto del 2013, en base a la reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango. Donde en el artículo segundo transitorio de la referida reforma, el propio congreso se otorgó el término de tres años a partir de la entrada en vigor de la Constitución para expedir las leyes secundarias y realizar las reformas correspondientes.



Periódico Oficial

DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE DURANGO



REGISTRO POSTAL

IMPRESOS AUTORIZADOS POR SEPOMEX

PERMISO

DIRECTOR RESPONSABLE

No IM10-0008
TOMO CCXXVIII
DURANGO, DGO.,
JUEVES 29 DE
AGOSTO DE 2013.
No. 69

EL C. SECRETARIO
GENERAL DE GOBIERNO
DEL ESTADO

LAS LEYES, DECRETOS Y DEMAS DISPOSICIONES
SON OBLIGATORIAS POR EL SOLO HECHO DE
PUBLICARSE EN ESTE PERIODICO

"2013, Año del 450 Aniversario de la Fundación de Durango".

PODER EJECUTIVO

CONTENIDO

DECRETO No. 540.-

QUE CONTIENE LA CONSTITUCION POLITICA DEL
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO.

PAG. 2



Si se establece un Gobierno contrario a la Constitución, una vez que se restablezca su observancia, toda persona que la haya infringido será juzgada; respetando en todo momento los principios establecidos en ella.

Artículos transitorios

Primero.

La presente Constitución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Segundo.

En el término máximo de tres años, contados a partir de la entrada en vigor de la presente Constitución, el Congreso del Estado deberá expedir las leyes secundarias y realizar las reformas que correspondan para ajustarlas al contenido de la presente Constitución; mientras tanto, la legislación ordinaria orgánica y reglamentaria se aplicará en lo que no la contravengan.

Tercero.

Los recursos humanos, económicos y materiales del Tribunal de Conciliación y Arbitraje, serán transferidos al Poder Judicial del Estado de Durango. Para lo cual la Secretaría de Finanzas y Administración realizará la reasignación presupuestal conducente.

Cuarto.

El sistema penal acusatorio y oral previsto en esta Constitución entrará en vigor conforme a la legislación procesal y orgánica correspondiente y al procedimiento establecido en los artículos transitorios primero y segundo del Decreto número 173, expedido por la LXIV Legislatura, y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 13 bis de fecha 12 de febrero del año 2009.

Quinto.

El Gobernador del Estado, los diputados, el Auditor Superior del Estado, los magistrados, Consejeros de la Judicatura y jueces del Poder Judicial, los consejeros y comisionados de los órganos constitucionales autónomos, los presidentes municipales, síndicos y regidores, que ocupen dichos cargos al momento de entrar en vigor la presente Constitución, continuarán en sus puestos



hasta que concluya el periodo para el que resultaron electos y designados; salvo que hubiera causa legal para la privación del cargo.

Sexto.

El Gobernador del Estado deberá presentar a partir del año 2014, el informe a que se refiere la fracción XXVII del artículo 98 de esta Constitución. De igual manera los poderes públicos, los ayuntamientos y los órganos constitucionales autónomos que hayan presentado sus respectivos informes de gestión gubernamental antes de la entrada en vigor de la presente Constitución, deberán cumplir con lo establecido en la sección primera del capítulo II del Título séptimo, a partir del año 2014.

Séptimo.

La expedición de la ley que regulará la organización y funcionamiento del Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango, así como los nombramientos de sus integrantes deben realizarse en un plazo máximo de noventa días, contado a partir del inicio de la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Durango. Para efecto de su renovación escalonada, la duración en el cargo de los consejeros nombrados por primera ocasión será de tres, cuatro y cinco años respectivamente.

Octavo.

El Congreso del Estado expedirá la ley que regule la organización y funcionamiento de la Comisión Anticorrupción, dentro de los 180 días posteriores a la fecha de entrada en vigor de la Ley Federal correspondiente.

El Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado, sancionará, promulgará y dispondrá se publique, circule y observe.



Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los (19) diecinueve días del mes de Agosto del año (2013) dos mil trece.

DIP. ADRIAN VALLES MARTÍNEZ
PRESIDENTE.

DIP. EMILIANO HERNÁNDEZ CAMARGO
SECRETARIO.

DIP. GILBERTO C. ZALDÍVAR HERNÁNDEZ
SECRETARIO.



POR TANTO MANDO, SE IMPRIMA, PUBLIQUE, CIRCULE Y COMUNÍQUESE A QUIENES CORRESPONDA PARA SU EXACTA OBSERVANCIA.

DADO EN EL PALACIO DEL PODER EJECUTIVO, EN VICTORIA DE DURANGO, DGO., A LOS (29) VEINTINUEVE DIAS DEL MES DE AGOSTO DEL AÑO (2013) DOS MIL TRECE.

GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

C.P. J. FERNÁNDEZ SÁRACHO

EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

PROFR. JAIME FERNÁNDEZ SÁRACHO

B. Tickets de envío y acuse de recibido, debidamente sellados por la oficina de Correos de México y del Congreso de Durango.

MN580165284MX

CORREOS DE MÉXICO
CORRESPONDENCIA DE ENVÍOS REGISTRADOS
RECIBO DE DEPÓSITO

☐ Registrados ☐ Cartas
☐ Reembolsos ☐ Impresos
☐ Seguros ☐ Paquetes

PIEZA(S) NUM(S) _____
 TOTAL DE PIEZAS _____
 VALOR POR COBRAR _____
 DESTINO Durango
 ENT. FED. Durango Agencia dependiente de Correos

SERVICIO POSTAL MEXICANO
 Sello 28 ENE 2025
 CENTRO DE ATENCIÓN DE DEPÓSITOS
 MOLINO DE PÁJAROS
 C.P. 58018 MORELIA, MICH.
 (Nombre y firma del Empleado receptor)
 Servicio Postal Mexicano

SPM-70

CORREOS DE MÉXICO
CORRESPONDENCIA DE ENVÍOS REGISTRADOS
RECIBO DE DEPÓSITO

☐ Registrados ☐ Cartas
☐ R ☐ S
 MN580167736MX

PIEZ TOT _____
 VALOR POR COBRAR _____
 DESTINO Durango
 ENT. FED. Durango Agencia dependiente de Correos

SERVICIO POSTAL MEXICANO
 Sello 21 FEB 2025
 CENTRO DE ATENCIÓN DE DEPÓSITOS
 MOLINO DE PÁJAROS
 C.P. 58018 MORELIA, MICH.
 (Nombre y firma del Empleado receptor)
 Servicio Postal Mexicano

Servicio Postal Mexicano

☐ CARTA
☐ IMPRESO
☐ PAQUETE

MN580167736MX

CORREOS
SERVICIO POSTAL MEXICANO

ACUSE DE RECIBO

SELLO MOD. 36 OFICINA DE ENTREGA

NOMBRE Pedro Alberto Fraga Ayvire
 CALLE Reforma NÚM. 107
 COLONIA Morelos
 ALCALDÍA O MUNICIPIO Morelia C.P. 58030
 ENTIDAD FEDERATIVA Michoacán FECHA 21 Febrero 2025

DEL REGISTRADO CONSIGNADO A:

NOMBRE H. Congreso del Estado de Durango
 CALLE Av. 5 de Febrero Ofc. 327 NÚM. 900
 COLONIA Zona Centro
 ALCALDÍA O MUNICIPIO Durango C.P. 37000
 ENTIDAD FEDERATIVA Durango FECHA 21 Febrero 2025

2024 22 FEB 2025 2027
RECIBI DE CONFORMIDAD
RECIBIDO
 FIRMA Y NOMBRE DEL DESTINATARIO

Grupo Comercial Impresor Arcos, S.A. de C.V.

- C. Respuesta por parte del Congreso del Estado de Durango y a partir de la cual es qué se actualiza un claro ejemplo de una omisión legislativa por parte del congreso referido.



H. CONGRESO
DEL ESTADO DE DURANGO



LEGISLATURA 2024-2027

C. PEDRO ALBERTO FRAGA AGUIRRE

PRESENTE:

Por instrucciones de la Diputada María del Rocío Rebollo Mendoza, Presidenta de la mesa directiva de la Septuagésima Legislatura del H. Congreso del Estado de Durango, por medio de la presente me permito dar respuesta a su solicitud de información planteada, en la cual solicita le sea remitida una copia de la Ley de Control o Justicia Constitucional del Estado de Durango, o bien se le informe el estado actual que guarda la referida Ley dentro del proceso legislativo y/o indique el enlace informático en donde pueda consultarse.

En relación a lo anterior me permito informarle que en la legislación vigente de este Estado de Durango no existe una ley de control o justicia constitucional en específico, al respecto le comento que lo que se contempla es lo que establece la sección quinta del control constitucional en los numerales 118, 119 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango que a continuación le señalo y que puede consultar en el link adjunto:

[https://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20\(NUEVA\).docx](https://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20(NUEVA).docx)

SECCIÓN QUINTA DEL CONTROL CONSTITUCIONAL

SECCIÓN RECORRIDA EN SU ORDEN POR DEC. 171, P. O. 14 EXT., 24 DE JUNIO DE 2014.

SECCIÓN REFORMADA POR DEC. 132, P.O. 87 DE 30 DE OCTUBRE DE 2022.

ARTÍCULO 118.- Para el ejercicio de la facultad establecida en la fracción VI del artículo 112 de la presente Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala de Control Constitucional integrada por tres magistrados.

El control de constitucionalidad es un procedimiento para mantener el principio de supremacía constitucional; tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito estatal, sin perjuicio de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Sala de Control Constitucional, además ejercerá una función consultiva para los órganos del Estado, a fin de interpretar las normas contenidas en esta Constitución.

ARTÍCULO 119.- La Sala de Control Constitucional conocerá en los términos que disponga la ley, de:

- I. Las controversias constitucionales locales que tengan por objeto resolver los conflictos de carácter competencial que surjan entre diferentes instancias y niveles de gobierno, con excepción en la materia electoral, sin perjuicio de las controversias



H. CONGRESO
DEL ESTADO DE DURANGO



LEGISLATURA 2024-2027

constitucionales que le compete resolver de manera exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que se susciten entre:

- a) El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.
- b) El Poder Ejecutivo y uno o más municipios del Estado.
- c) El Poder Legislativo y uno o más municipios del Estado.
- d) Dos o más municipios del Estado, siempre que no se trate de cuestiones relativas a sus límites territoriales.
- e) Uno o más órganos constitucionales autónomos y los poderes Ejecutivo o Legislativo; o entre aquéllos y otro u otros órganos del gobierno estatal o municipal.
La ley establecerá los requisitos, plazos y el procedimiento que deberán sujetarse las partes para dirimir la controversia.

II. Las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general, estatal o municipal, y esta Constitución, que sean promovidas por:

- a) El Ejecutivo del Estado.
- b) El treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso del Estado.
- c) El treinta y tres por ciento de los regidores del Municipio en contra de las disposiciones de carácter general aprobadas por el Ayuntamiento.
- d) Los titulares de los órganos constitucionales autónomos, con relación a la materia de su competencia.
- e) Los partidos políticos nacionales y estatales debidamente acreditados y registrados ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, en materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ser ejercidas dentro de los sesenta días naturales siguientes al de la publicación de la norma.

III. Las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso del Estado o algún Ayuntamiento no ha aprobado alguna norma de carácter general que expresamente esté mandado emitir y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga:

- a) El Gobernador del Estado.



H. CONGRESO
DEL ESTADO DE DURANGO



LEGISLATURA 2024-2027

b) El treinta y tres por ciento de los miembros del Congreso del Estado.

c) El treinta y tres por ciento de los integrantes de los ayuntamientos.

d) El cero punto cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

e) Los titulares de los órganos constitucionales autónomos, en sus respectivas materias.

Las resoluciones que emita la Sala de Control Constitucional que decrete la existencia de omisión legislativa, surtirán sus efectos a partir de su publicación; en dicha resolución se determinará el plazo en el cual el Congreso del Estado o el Ayuntamiento enmienden la omisión correspondiente el que no podrá exceder de ciento ochenta días. El incumplimiento de esta sentencia, será motivo de responsabilidad.

ARTÍCULO 120.- Las sentencias dictadas por la Sala de Control de Constitucional, que declaren inconstitucional una norma general, aprobadas por unanimidad de votos, tendrán efectos generales en todo el Estado, a partir de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Las resoluciones que fueren aprobadas por dos votos, únicamente tendrán efectos particulares.

Sin otro particular por el momento me despido, quedando a sus órdenes reiterándole las seguridades de mis distinguidas atenciones para cualquier duda o aclaración.



H. CONGRESO
DEL ESTADO DE DURANGO



LEGISLATURA 2024-2027

Atentamente

Victoria de Durango, Dgo, a 06 de marzo de 2025.

M.D. Marisol Herrera
Secretaria de Servicios Legislativos
del H. Congreso del Estado de Durango.

Pedro Alberto Fraga Aguirre

LA PROCEDENCIA DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO.pdf

 Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Detalles del documento

Identificador de la entrega

trn:oid:::3117:505018746

Fecha de entrega

29 sep 2025, 8:27 a.m. GMT-6

Fecha de descarga

29 sep 2025, 8:50 a.m. GMT-6

Nombre del archivo

LA PROCEDENCIA DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO.pdf

Tamaño del archivo

2.9 MB

217 páginas

68.822 palabras

372.993 caracteres

19% Similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para ca...

Filtrado desde el informe

- Texto citado
- Texto mencionado
- Coincidencias menores (menos de 10 palabras)

Fuentes principales

- 19%  Fuentes de Internet
- 7%  Publicaciones
- 0%  Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

Marcas de integridad

N.º de alertas de integridad para revisión

No se han detectado manipulaciones de texto sospechosas.

Los algoritmos de nuestro sistema analizan un documento en profundidad para buscar inconsistencias que permitirían distinguirlo de una entrega normal. Si advertimos algo extraño, lo marcamos como una alerta para que pueda revisarlo.

Una marca de alerta no es necesariamente un indicador de problemas. Sin embargo, recomendamos que preste atención y la revise.

Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



A quien corresponda,

Por este medio, quien abajo firma, bajo protesta de decir verdad, declara lo siguiente:

- Que presenta para revisión de originalidad el manuscrito cuyos detalles se especifican abajo.
- Que todas las fuentes consultadas para la elaboración del manuscrito están debidamente identificadas dentro del cuerpo del texto, e incluidas en la lista de referencias.
- Que, en caso de haber usado un sistema de inteligencia artificial, en cualquier etapa del desarrollo de su trabajo, lo ha especificado en la tabla que se encuentra en este documento.
- Que conoce la normativa de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en particular los Incisos IX y XII del artículo 85, y los artículos 88 y 101 del Estatuto Universitario de la UMSNH, además del transitorio tercero del Reglamento General para los Estudios de Posgrado de la UMSNH.

Datos del manuscrito que se presenta a revisión		
Programa educativo	Maestría en Derecho con opción de Derecho Procesal Constitucional	
Título del trabajo	La Procedencia de la omisión Legislativa en Mexico.	
	Nombre	Correo electrónico
Autor/es	Pedro Alberto Fraga Aguirre	1428770b@umich.mx
Director	Francisco Ramos Quiroz	francisco.ramos@umich.mx
Codirector	Jorge Alvarez Banderas	jorge.alvarez@umich.mx
Coordinador del programa	Héctor Chávez Gutiérrez	jef.div.posg.fdcs@umich.mx

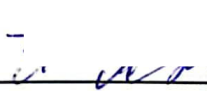
Uso de Inteligencia Artificial		
Rubro	Uso (sí/no)	Descripción
Asistencia en la redacción	no	

Formato de Declaración de Originalidad y Uso de Inteligencia Artificial

Coordinación General de Estudios de Posgrado
Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo



Uso de Inteligencia Artificial		
Rubro	Uso (sí/no)	Descripción
Traducción al español	no	
Traducción a otra lengua	no	
Revisión y corrección de estilo	no	
Análisis de datos	no	
Búsqueda y organización de información	no	
Formateo de las referencias bibliográficas	no	
Generación de contenido multimedia	no	
Otro	no	

Datos del solicitante	
Nombre y firma	Pedro Alberto Fraga Aguirre 
Lugar y fecha	Morelia, Michoacan; a 26 de septiembre del 2025.