

# LA OMISION LEGISLATIVA EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

*Dr. Guillermo Teutli Otero\**

## Sumario:

Introducción; I. Consideraciones generales 1. Definición, 2. ¿Qué es una omisión legislativa?; II. La omisión legislativa a nivel federal 1. El punto de vista de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2. Su concepto, 3. Notas distintivas, 4. Las facultades constitucionales regladas, las discrecionales y los derechos humanos; III. La omisión legislativa en algunas constituciones estatales 1. La omisión legislativa de la Constitución federal por las constituciones estatales, 2. La omisión legislativa en 2.1 Veracruz, 2.2 Chiapas, 2.3 Coahuila de Zaragoza, 2.4 Tlaxcala, y 2.5 Quintana Roo; IV comentario final; V. Bibliografía.

## *Introducción*

La acción por omisión legislativa promueve que las normas —en este caso— las constitucionales sean eficaces. Es decir, si la Constitución debe ser programática y enunciativa; y su aplicación depende de la emisión de normas secundarias, es indispensable asegurarse que éstas se emitan. De lo contrario, se insiste, los preceptos constitucionales pueden no ser realizados y con ellos el proyecto de Estado y sociedad que en ellos diseñó el constituyente.

En la primera parte de este trabajo se plantean algunas consideraciones generales sobre qué es y cuáles las consecuencias de la acción por omisión legislativa. En la segunda, se hace un análisis desde la Constitución Federal, las tesis y jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la omisión legislativa. En la tercera, ante la inexistencia de este mecanismo a nivel Federal, se analiza cómo algunas constituciones estatales han creado y regulado la acción por omisión legislativa. Para concluir, se añade un comentario final.

---

\* Profesor investigador-académico de la Facultad de Derecho de la UNAM. Licenciado en Derecho por la misma Facultad y Doctorado por la Universidad de Paris 1 Panteón-Sorbona de París, Francia. Profesor de la materia de Derecho Administrativo. Correo electrónico: gteutlio@derecho.unam.mx

## I. Consideraciones generales <sup>1</sup>

### 1. Definición

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española da tres acepciones al término omisión, de las que retenemos dos: “Abstención de hacer o decir” o “falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”.<sup>2</sup>

### 2. ¿Qué es una omisión legislativa?

La omisión legislativa es, entonces, cuando no se emite la normatividad que permite cumplir una disposición legal. Es, lo que los franceses llaman una negativa de justicia o *un deni de justice*, pues la norma y la obligación de aplicarla existen, pero lo que no existe es la forma o la voluntad de llevar a cabo su aplicación. Es decir, cómo dar eficacia a la norma.

En un sentido amplio, la omisión puede ser respecto de:

- a) Una norma constitucional
- b) La reglamentación de alguna ley
- c) Una disposición administrativa
- d) La manera insuficiente como se emite la ley o el reglamento requerido, entre otros, y
- e) Un tratado internacional.

En todos los casos, cada una de estas disposiciones puede contener un enunciado o un mandato y mientras no se emitan las disposiciones secundarias que permitan su ejecución, se impide el cumplimiento de la voluntad del constituyente, del legislador ordinario o de la autoridad administrativa que corresponda y, por tanto, la consecución del fin para el que fueron emitidas.

<sup>1</sup> **ADVERTENCIA GENERAL:** En estas páginas por “omisión legislativa” nos referiremos al caso exclusivo que tiene su origen y afecta la eficacia de las normas constitucionales.

<sup>2</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, voz: omisión [en línea], <<http://dle.rae.es/?id=R2nYfW0>>.

El principio de partida: se coincide con Rolando Tamayo y Salmorán,<sup>3</sup> como producto de varias y frecuentes pláticas con este autor, en que la Constitución es la Ley Suprema que define los fines y límites de la acción del Estado, su organización y funcionamiento y las relaciones con los particulares. Es el producto de la soberanía del pueblo expresada en un texto legal con jerarquía suprema. Es la “Ley de leyes”; la “Ley que autoriza a las autoridades”. Finalmente, como escribe Felipe Tena Ramírez, es “el derecho del Estado cuando el Estado es de Derecho”.<sup>4</sup>

Por lo tanto, es una disposición cuyo cumplimiento es esencial para la vida de una sociedad. Los poderes públicos emanados de la Constitución tienen la obligación de hacerla eficaz y de hacerlo en el sentido que la disposición impone.

Y, sin embargo, puede ser incumplida de varias maneras: una, cuando se hace lo que no permite. Otra, consistiría en no emitir las normas secundarias o no hacerlo en los plazos establecidos en la misma disposición constitucional. Una más, cuando se le dota de regulaciones secundarias insuficientes que terminan por obstaculizar el logro de sus fines.

La Constitución se conforma por diversos tipos de normas que también pueden ser agrupadas en dos según la manera como está planteada su eficacia:

Por un lado, están las normas de “eficacia directa”. Es decir, aquellas no requieren de normas posteriores que la positiven.<sup>5</sup> Por el otro, están las normas de “eficacia indirecta”, que son aquellas que requieren de una legislación secundaria para hacer posible su aplicación. Cuando esto no se realiza, se produce una omisión legislativa.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de México ha dado un trato jurisprudencial a la omisión legislativa y se ha referido a ella de diversas maneras y con diversos criterios,<sup>6</sup> por ejemplo en la tesis de P./J. 11/2006,<sup>7</sup> la clasificó en dos:

<sup>3</sup> Muy querido amigo personal durante muchas décadas, reconocido jurista y profesor emérito de la Facultad de Derecho de la UNAM.

<sup>4</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 13a. ed., México, Porrúa, 1996.

<sup>5</sup> Cfr. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, 2000.

<sup>6</sup> Se verá más adelante un análisis amplio a este respecto en el tema relativo a la omisión legislativa.

<sup>7</sup> Tesis: P./J. 11/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 175872, Tomo XXIII, Febrero de 2006, p. 1527. OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.

- a) Omisión absoluta, que sucede cuando los órganos legislativos del Estado simplemente no han ejercido su competencia para crear las leyes que hagan eficaz a la Constitución, ni han externado voluntad alguna para hacerlo, y
- b) Omisión relativa, que sucede cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de los textos constitucionales.

La supremacía normativa constitucional tiene una fuerza que “obliga y vincula” tanto a gobernantes como a gobernados. Por eso, de producirse una omisión legislativa se plantea una acción judicial como un medio de control de la constitucionalidad que permita impedir que injustificadamente se le reste eficacia a la norma constitucional

Dicho de otra manera, la Constitución puede ser agraviada o incumplida cuando el legislador no realiza su tarea legislativa. Esto puede ser hecho de tres formas principales:

- a) Unas veces el texto constitucional es preciso y fija un plazo para que las leyes secundarias que le den eficacia sean emitidas. Se presume estar en un desacato a un mandato constitucional cuando la norma Suprema expresamente ordena la emisión de leyes o su modificación y el legislador secundario no lo lleva a cabo.
- b) En otros, como con frecuencia sucede en el mexicano, muchas disposiciones son de tipo programático y discrecional y dejan en libertad al legislador secundario para legislar cuando considere conveniente. Sin embargo, el legislador también incumple la norma Suprema si, con base en su facultad discrecional, no legisla en el sentido de hacer posible la realización de los fines sociales y políticos implícitos en la norma.

Vale considerar que hay casos en que la omisión puede ser justificada. Por ejemplo, nuestra Constitución en varias ocasiones se refiere a la “guardia nacional” e indica que se regulará con una ley del Congreso. En 100 años no se ha sentido la necesidad de esa ley. Es también el caso de los derechos humanos económicos, sociales y culturales que, reconocidos en la Constitución, su cumplimiento está condicionado a la capacidad presupuestaria del Estado.

Es decir que en tanto no se resuelva esta situación, la legislación secundaria o la eficacia del compromiso para garantizarlos pueden esperar, a pesar de su judicialización y de que en años recientes la SCJN ha decidido qué procede el amparo en contra del agravio de estos derechos, como se analiza más adelante.

Sin embargo, aun cuando puede haber tales justificaciones, se considera que, en todo caso, la omisión debe ser explicada y justificada por el legislador. El incumplimiento de la norma constitucional genera una situación de inconstitucionalidad que no puede ser defendida.

- c) Por último, se considera que se produce una omisión legislativa cuando el legislador legisla de manera insuficiente para hacer eficaz la norma constitucional.

En los tres casos, es claro que debe existir un control judicial de la constitucionalidad que subsane las consecuencias de la inactividad legislativa y éste sería la acción por omisión legislativa que hoy no existe en el panorama constitucional federal mexicano.

## *II. La omisión legislativa a nivel federal*

Los actuales mecanismos de protección de la Constitución, es decir, los controles de la constitucionalidad, con excepción del amparo y de la controversia constitucional, no estuvieron originalmente previstos en el texto de 1917. No obstante, el principio de supremacía constitucional, de obediencia y sujeción a sus disposiciones, nunca fue motivo de duda.

Como bien describe Luciano Silva Ramírez, en 1994 se enriquecieron los mecanismos del control de la constitucionalidad. Las reformas constitucionales de ese año establecieron, como acompañantes del amparo, la ampliación de las hipótesis sobre las que proceden las controversias constitucionales y, además, se crearon las acciones de inconstitucionalidad y los relativos a la materia electoral. Asimismo, se establecieron controles no jurisdiccionales como la facultad investigadora inicialmente otorgada a la Suprema Corte de Justicia y luego transferida a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> SILVA RAMÍREZ, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, México, Porrúa/Facultad de Derecho UNAM, 2008, Capítulo IV, pp. 112 y ss.

Sin embargo, para quien esto escribe, se debe hacer notar que no se incluyó la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa y, entonces, varias disposiciones constitucionales continúan sin ser eficaces porque no hay forma que indique como puedan serlo. Aunque como se ve en la segunda parte de este trabajo, la SCJN, con sus tesis y jurisprudencias, ha establecido mecanismos para subsanar casos de omisión legislativa.

El problema de la omisión legislativa también se hace extensivo al caso de los tratados internacionales que; de alguna manera, por lo menos los principales relativos a los derechos humanos, se les considera como parte del bloque de la constitucionalidad y tienen carácter de Ley Suprema. Los tratados también requieren para su cumplimiento de una legislación interna que lo permita. Al no existir la acción de constitucionalidad por omisión legislativa, ni el juicio de omisión legislativa, el cumplimiento de los tratados queda en un cierto estado “hipotético” pues en nuestro país, el juicio de amparo no siempre es un instrumento que permita combatir la inacción legislativa.<sup>9</sup>

Respecto del juicio de amparo, la SCJN ha tenido varias posiciones:

- a) Ha negado en primera instancia la procedencia del amparo en relación a la omisión legislativa porque, de acuerdo al principio de relatividad, la sentencia, ésta, sólo se ocupará de individuos particulares, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que está siendo combatido.

En este sentido, la sentencia no puede obligar a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar. En este caso, se estaría otorgando efectos generales a la ejecutoria, ya que estaría obligando a la emisión de una ley que es de carácter general que involucra a todos los gobernantes y gobernados.

Sin embargo, cuando tuvo que dictaminar sobre una omisión legislativa que hacía ineficaz un derecho constitucionalmente protegido, procedió a ampliar la cobertura del amparo indirecto (ver más abajo la referencia al orden jurídico federal).

<sup>9</sup> Tesis: II.2o.P.74 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 183935, Tomo XVIII, Julio de 2003, p. 1023. AMPARO MEXICANO. NO ES UN MECANISMO DE IMPUGNACIÓN DIRECTA RESPECTO DE POSIBLE OMISIÓN O INACTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL DESARROLLO DE TRATADOS INTERNACIONALES.

b) Se ha pronunciado también en contra de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad respecto de las omisiones legislativas bajo el supuesto, que precisamente la omisión significa, que no hay ley, y por lo tanto no hay contra que solicitar o declarar la inconstitucionalidad.

#### 1. El punto de vista de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)

La SCJN tiene la doble misión de ser un Tribunal de legalidad y también un Tribunal constitucional. En esta segunda tarea tiene como objetivo aplicar los mecanismos previstos en la Constitución para asegurar la constitucionalidad en el actuar del Estado. Lo anterior realizado con base en la aplicación literal del texto constitucional y con su facultad de interpretación para subsanar posibles lagunas del mismo texto.

Su amplia responsabilidad y la complejidad que cotidianamente incrementa la sociedad, hacen que las tesis y jurisprudencias, así como los posicionamientos jurídicos individuales de sus ministraros sean abundantes.

Según la página electrónica de la SCJN<sup>10</sup> en el vínculo tesis y sentencias, este es, a marzo del 2018, el panorama numérico que refleja su actividad sólo en relación a la omisión legislativa:

Expedientes	887
Ejecutorias	250
Votos	12
Tesis	88
Comunicados	18
Crónicas	6
Acuerdos	1

No es fácil, pues, dar un seguimiento preciso a sus tesis y jurisprudencias. Sin embargo, si es posible determinar que, en años recientes, los criterios de la Corte han “combinado” dos aspectos: por un lado, el referido a las facultades constitucionales regladas y a las discrecionales y, por el otro, el que divide las jurisprudencias en un “antes” y un “después” de la reforma constitucional del 2011 relativa a los derechos humanos.

<sup>10</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación [en línea], <<https://www.scjn.gob.mx/>>

Sin embargo, antes de hacer una referencia precisa a estos dos conceptos, resulta conveniente señalar que entiende la SCJN, por omisión legislativa:<sup>11</sup>

## 2. Su concepto

OMISIÓN LEGISLATIVA. SU CONCEPTO.<sup>12</sup>

Una de las funciones primordiales en que se desarrolla la actividad del Estado es la legislativa, generando normas que permitan la convivencia armónica de los gobernados, la realización y optimización de las políticas públicas del Estado, además de garantizar la vigencia y protección de los derechos fundamentales de las personas.

En este contexto, la Norma Fundamental se concibe como un eje y marco de referencia sobre el cual debe desenvolverse el órgano estatal, constituyendo en sí misma un límite y un paradigma de actuación de la autoridad, cuando sea conminada para ello por el Constituyente.

Estos mandatos de acciones positivas adquieren especial significado, sobre todo cuando el efecto es dotar de contenido y eficacia a un derecho fundamental, el cual contempla una serie de postulados que representan aspiraciones programáticas, pero también de posiciones y status de los titulares de esos derechos, deviniendo ineludible y necesario el desarrollo de tareas por el legislador ordinario con el propósito de hacer efectivos los derechos previstos en la Ley Fundamental como un sistema de posiciones jurídicas que incluye derechos, libertades y competencias.

Por tanto, pueden darse deficiencias dentro del proceso legislativo que producen una falla en el mandato constitucional, ya sea derivado de descuido, olvido o insuficiencia en la creación de la norma o legislación sobre determinados rubros.

<sup>11</sup> El autor retoma algunas partes literales de las tesis y jurisprudencias y, en general, sin trastocar su sentido, las reedita para ser más claros en su definición.

<sup>12</sup> Tesis: I.4o.A.21 K (10a.), *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg. 2005199, libro 1, Tomo II, Diciembre de 2013, p. 1200. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 76/2013. Tesis publicada el 13 de diciembre de 2013 en el Semanario Judicial de la Federación.



La SCJN consideró que la omisión legislativa puede definirse como:

[...] la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivo, de aquéllas normas de obligatorio y concreto desarrollo, de forma que impide la eficaz aplicación y efectividad del texto constitucional, esto es, incumple con el desarrollo de determinadas cláusulas constitucionales, a fin de tornarlas operativas, y esto sucede cuando el silencio del legislador altera el contenido normativo, o provoca situaciones contrarias a la Constitución.

### 3. Notas distintivas

En el mismo sentido se encuentra la tesis:

OMISIÓN LEGISLATIVA. NOTAS DISTINTIVAS.<sup>13</sup>

[...] se deduce que la nota distintiva de dicha figura jurídica (la omisión legislativa) consiste en que la norma constitucional preceptiva ordena practicar determinado acto o actividad en las condiciones que establezca, pero el destinatario no lo hace en los términos exigidos, ni en tiempo hábil; así, la omisión legislativa no se reduce a un simple no hacer, sino que presupone una exigencia constitucional de acción y una inacción cualificada.

Lo anterior responde a que, para hacer efectivos los derechos fundamentales, existen dos principios a colmar:

El primero llamado de legalidad que, en tratándose de ciertos derechos fundamentales, especialmente los sociales, exige que ciertas prestaciones sean impuestas como obligaciones a los poderes públicos y no abandonadas al arbitrio administrativo, por lo que legislativamente es necesario se colmen sus presupuestos vinculantes e identifiquen con claridad los órganos y procedimientos; y,

<sup>13</sup> Tesis: I.4o.A.22 K (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Reg. 2005198, Libro 1, Tomo II, Diciembre de 2013, p. 1199, CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 76/2013. Administración Local de Auditoría Fiscal del Sur del Distrito Federal y otra. 6 de unio de 2013. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretarios: Mayra Susana Martínez López y Marco Antonio Pérez Meza. Tesis publicada el 13 de diciembre de 2013.

El segundo es el jurisdiccional, imponiendo que las lesiones a los derechos fundamentales deben ser justiciables y reparadas, especialmente cuando se incide en el núcleo esencial de los derechos, o se desatiende el mínimo vital que debe ser protegido y garantizado.

En suma, es necesario que para obtener la efectividad de los derechos fundamentales se disponga de acciones judiciales conducentes a que sean aplicables y exigibles jurídicamente, lo que requiere de una normativa jurídica adecuada.

#### 4. Las facultades constitucionales regladas, las discrecionales y los derechos humanos

El punto de partida es reconocer que la Constitución en su normativa, establece dos tipos de facultades. Unas que son mandatos obligatorios que deben ser cumplidos en el tiempo y forma establecidos en la disposición legal que los impone, porque de ello depende su eficacia. Y, otros, cuyo cumplimiento también depende de la emisión de normas secundarias pero que, en su texto fuente, dejan al arbitrio de la autoridad la decisión de contenido, tiempo y forma.

Por cuanto se refiere a las facultades regladas, es decir las obligatorias, la SCJN ha definido su posición en varias tesis que se explican por sí solas y de entre las que encontramos:

OMISIÓN LEGISLATIVA O REGLAMENTARIA. HIPÓTESIS EN QUE ES PROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO.<sup>14</sup>

LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.<sup>15</sup>

En su primera parte, ésta tesis reafirma lo que fue, por todo el tiempo, el criterio de la SCJN y que estableció al resolver el amparo en revisión 961/97:

<sup>14</sup> Tesis: I.18o.A.11 K (10a.) *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg. 2012767, Libro 35, Tomo IV, Octubre de 2016, p. 2995. DÉCIMO OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Esta tesis fue publicada el 7 de octubre del 2016, y es objeto de la contradicción de tesis 249/2017, que está pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>15</sup> Tesis: P. CLXVIII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 197222, Tomo VI, Diciembre de 1997, p. 180. Amparo en revisión 961/97.

[...] respecto a la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales es improcedente el juicio de garantías.

[Lo anterior] en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

[Esta circunstancia] impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente.

De obligar a emitir esa ley, se vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que resultaría apartado del principio de relatividad enunciado.

En el mismo sentido, en el 2015,<sup>16</sup> la Primera Sala, al resolver sobre el juicio de amparo de doble instancia en que se reclamó la omisión de expedir la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales de acuerdo a lo establecido en el segundo transitorio del decreto publicado el seis de junio del 2011, y en que, en instancias anteriores se sobreseyó por estimar: que contra la *omisión legislativa* no procede el amparo porque, como ya se ha señalado:

---

<sup>16</sup> El primer Tribunal Colegiado de Circuito del centro auxiliar de la novena región, con residencia en Zacatecas, Zac. en apoyo del Primer Tribunal Colegiado en materias administrativa y de trabajo del Décimo Primer Circuito, solicitó a la SCJN ejercer la facultad de atracción para conocer del amparo en revisión 158/2012, cuaderno auxiliar 70/2012, interpuesto en contra de la sentencia de fecha 25 de abril de 2012, dictada por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Michoacán en el juicio de amparo 96/2012. El expediente se turnó a la Primera Sala de la SCJN. **566/2015**

- a) El artículo 107 constitucional, en su fracción ii, reformado el seis de junio de dos mil once, actualmente en vigor, conserva el principio de relatividad de las sentencias conforme al cual el juicio de amparo resulta improcedente en contra de las omisiones legislativas como la que hoy se reclama.
- b) Con base en lo anterior, el amparo es improcedente porque no solo beneficiaría y repararía el supuesto daño que resiente el demandante, sino que por la naturaleza intrínseca de una ley, ser general y abstracta entre otras, se obligaría a todos los gobernados y autoridades que sean sujetos de la norma creada.

Pero esta posición también se señaló, en su oportunidad respecto de los instrumentos internacionales. En 2016, la SCJN emitió la siguiente resolución:

AMPARO MEXICANO. NO ES UN MECANISMO DE IMPUGNACIÓN DIRECTA RESPECTO DE POSIBLE OMISIÓN O INACTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL DESARROLLO DE TRATADOS INTERNACIONALES.<sup>17</sup>

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

Finalmente, este criterio ha sido aplicado, además del amparo, también al caso del control de la constitucionalidad vía la acción de inconstitucionalidad. La Corte fue muy clara:

OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Tesis: II.2o.P.74 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 183935, Tomo XVIII, Julio de 2003, p. 1024. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO. Amparo en revisión 136/2002. 13 de diciembre de 2002.

<sup>18</sup> Tesis: P. XXXI/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 170678, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, p. 1079. Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Tesis publicada el 15 de octubre del 2007.

Del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de dicha Constitución, [es un] medio de control que sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, [...] a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes.

La señalada posición de la SCJN, empezó a ser modificada cuando se involucraron posibles agravios a los derechos humanos en materia económica, sociales y culturales, particularmente cuando adquirieron la posibilidad de ser judicializados. Así se hace constar en algunas de las tesis y jurisprudencias que a continuación se señalan.

OMISIÓN LEGISLATIVA O ADMINISTRATIVA. EL MOTIVO DE DESECHAMIENTO DE UNA DEMANDA DE AMPARO, CONSISTENTE EN QUE NO PROCEDE EL JUICIO EN SU CONTRA, NO ES NOTORIO, MANIFIESTO NI INDUDABLE, PORQUE IMPLICA UN ESTUDIO EXHAUSTIVO SOBRE EL TEMA QUE NO ES PROPIO DE UN ACUERDO, SINO DE LA SENTENCIA.<sup>19</sup>

[...] Para analizar si existe una inconstitucionalidad omisiva (sic) el operador jurídico debe revisar:

i) que exista un mandato normativo expreso (ya sea de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de un tratado internacional o de una ley), y que, luego de declarar la norma “programática” que proponga un derecho fundamental dotado de contenido y alcance, requiera de complementación “operativa” en las leyes o acciones conducentes;

<sup>19</sup> Tesis: XI.1o.A.T.33 A, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época*, Reg. 2007189, Libro 9, Tomo III, Agosto de 2014, p. 1861. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. Esta tesis fue publicada el 15 de agosto de 2014, y es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 249/2017, pendiente de resolverse por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ii) que se configure la omisión del cumplimiento de tal obligación por el legislador o funcionario competente de cualquiera de los órganos públicos; y,

iii) que esa conducta vulnere un derecho o garantía, [...] así como que para hacer efectivos los derechos fundamentales existen dos principios a colmar: el de legalidad y el jurisdiccional; en atención al nuevo bloque de constitucionalidad y a la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Se concluye que el motivo de desechamiento (sic) de una demanda de amparo, consistente en que no procede el juicio contra omisiones legislativas o administrativas, no es notorio, manifiesto ni indudable, porque implica un estudio exhaustivo sobre el tema que no es propio de un acuerdo, ya que no es posible hablar de una causa de improcedencia notoria y manifiesta, al no derivar de los argumentos de la demanda o de las pruebas, sino del estudio e interpretación que lleve a cabo el Juez de Distrito en la sentencia.

Sin embargo, de regreso al análisis de otras partes de la tesis del siete de octubre del 2016, se establece que a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 y de la nueva Ley de Amparo de 2013, se aplica un nuevo criterio.

En la actualidad es factible considerar que el amparo es procedente cuando se reclama la omisión legislativa o reglamentaria, por lo menos, cuando hay un mandato constitucional o legal que obligue a una autoridad y éste no se ha ejecutado.

Por lo tanto, si se demuestra que existe un mandato legal que obliga a una autoridad a expedir una disposición de carácter general, quien tenga interés legítimo puede acudir a reclamar el inactuar (sic) de la autoridad.

En esa circunstancia, el juicio de amparo sí es procedente cuando se trate de una omisión legislativa o reglamentaria, porque en ese supuesto no se pretende satisfacer un interés particular, sino uno legítimo para el cumplimiento de un mandato legal ya existente.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Tesis: I.18o.A. 11 K(10a.)

Ya en nuevos razonamientos, igualmente derivados de la reforma constitucional en derechos humanos, se ratifica que procede el amparo en contra la omisión legislativa:

OMISIÓN LEGISLATIVA. NO PUEDE Oponerse como excusa para el incumplimiento de un precepto constitucional.<sup>21</sup>

El Constituyente estableció que los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, deben reconocerse y tutelarse como normas programáticas pero exigibles individual o colectivamente, con plena eficacia jurídica, debiendo contar con garantías adecuadas para su protección.

Para lograr ese objetivo, entre otros medios, se dispuso la atribución de los tribunales de la Federación para resolver en amparo toda controversia que se suscite no sólo por normas generales y actos de autoridad, sino también por omisiones en que incurran los poderes públicos al desarrollar los derechos sociales, ya que dada su naturaleza prestacional (sic), las omisiones son su principal medio de violación, expresándolo así el Constituyente como un mandato claro y categórico, precisándose que la protección de los derechos fundamentales es independiente de su carácter individual o social.

[...] con motivo de la mencionada reforma, en la Ley de Amparo se contempla que a través del juicio de amparo se proteja a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares, ya sea que se promueva individual o conjuntamente por dos o más personas –colectivamente–, tal es el caso de los derechos colectivos, cuya naturaleza es la supraindividualidad (sic) e indivisibilidad, elaborando así el concepto de afectación común, el que resulta básico para la operatividad de la protección a los derechos sociales que, por su naturaleza, inciden en un colectivo.

<sup>21</sup> Tesis: I.4o.A.23 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg.2005197 Libro 1, Tomo II, diciembre de 2013, p. 1198. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 76/2013, publicado el 13 de diciembre del 2013, y validada por la ejecutoria del 11 de marzo de 2015 que resolvió una supuesta contradicción de tesis.

Asimismo, en el artículo 77<sup>22</sup> de la citada ley se establece expresamente que los efectos de la concesión del amparo pueden versar respecto de actos de carácter omisivo (sic). En esa medida, se colige que el juicio de amparo es un medio de defensa extraordinario que por mandato constitucional puede tener por objeto la solución de controversias de actos de naturaleza omisiva (sic). [por su parte] [...]el artículo 1o. constitucional, específicamente en su párrafo tercero, en el cual se estipula que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, lo que de suyo implica, por parte del legislador, el desarrollo de leyes que doten de contenido y eficacia este imperativo constitucional, que protejan y garanticen el abanico de derechos que prevé la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, pues el propósito fundamental es hacer operativos, en el plano fáctico, los derechos humanos a través de leyes secundarias que recojan los valores, principios y fines de dichas prerrogativas fundamentales.

Por lo anterior, una omisión legislativa no puede oponerse como excusa para incumplir un precepto constitucional, argumentando dificultad o incompatibilidad con los efectos en cuanto al cumplimiento de una eventual concesión del amparo, lo que redundaría en una violación al derecho de tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 constitucional, que debe reflejarse en la disponibilidad de recursos efectivos, sencillos y rápidos para dar respuesta y tutela restaurativa a cualquier violación.

En síntesis:

Para declarar la inconstitucionalidad por omisión legislativa, el juzgador deberá revisar que:

<sup>22</sup> Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y  
II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.  
En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho [...]



- a) Exista un mandato normativo expreso (de la Constitución, de un tratado internacional o de una ley), luego de la declaración en la norma “programática”, en la que se establece un derecho fundamental dotado de contenido y alcance, requiera de complementación “operativa” en las leyes o acciones conducentes;
- b) Se configure la omisión del cumplimiento de tal obligación por parte del legislador o funcionario competente de cualquiera de los órganos públicos; y,
- c) La omisión produzca la violación de un derecho o garantía.<sup>23</sup>

Por su parte, el criterio respecto de las facultades discrecionales se expresa en la siguiente tesis que, al igual que las hasta aquí citadas, también se explica por sí misma:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES. EL HECHO DE QUE EL CONGRESO DE LA UNIÓN NO HAYA MODIFICADO LA LEGISLACIÓN QUE REGULA LA MATERIA, NO ACTUALIZA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA NI AFECTA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS GOBERNADOS.<sup>24</sup>

De [diversos artículos constitucionales, particularmente del 73, fracción XXIX-H] deriva un sistema de responsabilidad administrativa que, por lo que hace a la competencia para imponer sanciones a servidores públicos federales se encuentra supeditado a que el legislador modifique la reglamentación secundaria en términos del artículo 2o. transitorio del decreto de reforma constitucional del 4 de diciembre de 2006.

El artículo 73, fracción XXIX-H, en estricto sentido establece el poder del Congreso de la Unión para emitir leyes que constituyan tribunales de lo contencioso-administrativo [...] no constituye una norma de mandato obligatorio que deba acatar el legislador, sino una regla que le confiere competencia para cambiar un estado de cosas, la cual podrá ejercerse cuando lo estime pertinente, atendiendo a cuestiones de oportunidad y logística.

<sup>23</sup> Tesis: XI.1o.AT.33 A.

<sup>24</sup> Tesis: 1a. CCVIII/2003 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Reg. 2004099, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, Julio de 2013, p. 570. Amparo directo en revisión 462/2013. Del 3 de abril de 2013.

En esta caracterización de la atribución legislativa como poder facultativo no implica vulnerar derechos subjetivos [porque, además] no se actualiza una omisión legislativa, dado que no existe un deber absoluto e irrestricto del Congreso de la Unión para legislar sobre la competencia jurisdiccional de los órganos encargados de aplicar sanciones administrativas.

Por último, la seguridad jurídica de los gobernados tampoco se ve afectada por no ejercerse el poder para modificar la legislación toda vez que el referido artículo transitorio explica cuál será la situación jurídica que impera hasta en tanto no se lleve a cabo tal adecuación legislativa, de manera que los gobernados tienen plena certeza del marco normativo aplicable a sus conductas.

### *III. La omisión legislativa en algunas constituciones estatales*

#### 1. La omisión legislativa de la Constitución Federal por las constituciones estatales

No es poco frecuente que por la importancia del tema, el constituyente federal lleve a cabo una reforma a la Constitución nacional y que de alguna manera mandate, respetando la autonomía de las entidades, que los constituyentes locales hagan lo correspondiente en sus respectivas constituciones. En ocasiones se fijan plazos; no cumplirlo produce una omisión legislativa.

Bajo este enfoque, tres aspectos se han de analizar:

- a) Si los constituyentes locales cumplen, en tiempo y forma, reformando sus constituciones,
- b) La emisión por las legislaturas estatales de las leyes secundarias para instrumentar la reforma, y
- c) El contenido con el que los constituyentes locales reforman las constituciones.

Tomemos el primer aspecto, si los constituyentes locales cumplen, en tiempo y forma, reformando sus constituciones, un ejemplo nos facilita la explicación:

Con fecha 15 de mayo del año 2002, el constituyente permanente modificó la

denominación del Título Cuarto y adicionó un segundo párrafo al Artículo 113 de la Constitución, y estableció el principio de responsabilidad patrimonial del Estado con un carácter de objetiva y directa.<sup>25</sup> Asimismo, se estableció que la reforma entraría en vigor, en toda la República mexicana, el 1o. de enero del año 2004. Esto fijó el plazo para que todas las entidades realizaran las modificaciones necesarias a fin de proveer el debido cumplimiento del nuevo precepto jurídico, lo que necesariamente implicaba una reforma constitucional y la posterior emisión de una ley secundaria, una ley de responsabilidades patrimoniales.

No cumplir este mandato implica, sin lugar a dudas, una omisión legislativa que, por un lado, resta eficacia al propósito de la reforma a la constitución federal y, por el otro, impide expedir las leyes secundarias que permitan lograr en el ámbito local el fin con que fue planteada.

Sin embargo, todavía en el año 2010, el Congreso del Estado de Guerrero emitió un Acuerdo en el que hacía un exhorto al Poder Ejecutivo y a los Ayuntamientos para que votaran la iniciativa de reforma constitucional:

[...] la Quincuagésima Novena Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, [...] y Considerando que en sesión de fecha 22 de abril del 2010, [...] presentó una propuesta de Acuerdo Parlamentario por el que [se] hace respetuoso exhorto a los Ayuntamientos de la Entidad, para que a la brevedad posible, validen las reformas a la Constitución Política Local, en materia de Responsabilidad Patrimonial del Estado, toda vez, que los trámites dilatorios con que se ha abordado esta reforma constitucional federal, ha encontrado rémoras inconfesables, que atentan con los derechos humanos.

El exhorto señala, entre otros:

- a) Que no se trata aquí, de exponer al oprobio público a los que han sido omisos de la Ley Fundamental.
- b) Que es] una transgresión omisiva (sic), que genera responsabilidades públicas.
- c) Resulta inadmisibles que a seis años de su vigencia a nivel federal, e Guerrero, no hayamos sido capaces de instaurarla con la prontitud con que los asuntos públicos, deben atenderse.

<sup>25</sup> El texto estableció: “La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes”.

El segundo aspecto se refiere a la expedición por las legislaturas estatales de las leyes secundarias para instrumentar la reforma. Sin pretender pasar lista a todas las entidades, aunque para el año 2018 la mayoría han llevado a cabo las reformas a sus constituciones, no es el caso para la emisión de sus leyes de responsabilidades. Vale aclarar que aunque hubieren todas las entidades reformado sus constituciones, al revisar las fechas con que aprobaron sus leyes de responsabilidades no se invalida la comisión de una omisión legislativa.

De la misma manera, es de señalar que, a la fecha, hay entidades que por diferentes razones, aún tienen pendiente su reforma constitucional y, por tanto, la emisión de sus leyes de responsabilidades.

Con independencia de cuando hayan hecho la correspondiente reforma constitucional, a guisa de ejemplo se señala la fecha en la que algunas entidades han emitido o están en proceso de emitir su respectiva ley de responsabilidades patrimoniales, siempre como ejemplo y sin ser exhaustivos:

Baja California Sur emitió su respectiva ley en el 2005, Baja California la aprobó en el 2007, la CDMX en el 2008, en Yucatán se aprobó en el 2009 y Morelos la emitió en el 2012.

Por su parte, en Sinaloa la iniciativa de reforma se presentó en el 2012, Campeche presentó su iniciativa de ley en el 2016, Sonora lo hizo en el año 2017 y, en Zacatecas no se ha presentado iniciativa alguna.<sup>26</sup>

Finalmente, en relación al tercer aspecto, referido al contenido con el que los constituyentes locales reforman las constituciones, es importante señalar que, generalmente, han ido “más allá” del contenido de la Constitución Federal.

Si bien no han contradicho la norma federal ni su reforma ha sido opuesta a la misma, algunos constituyentes locales han, se insiste ido “más allá”, añadido a sus mecanismos de control de la constitucionalidad la acción por omisión legislativa inexistente en la norma federal. Se presentan algunos ejemplos:

<sup>26</sup> LXII Legislatura Estado de Zacatecas 2016-2018, Sistema Estatal Normativo-Zacatecas [en línea], <<http://www.congresozac.gob.mx/f/todojuridico>>.

## 2.1. La omisión legislativa en Veracruz<sup>27</sup>

La Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave fue pionera en nuestro país al incluir como parte de los mecanismos de control de la constitucionalidad a la acción por omisión legislativa.

Primero, creó una Sala Constitucional ubicándola como parte del Tribunal Superior de Justicia. Luego, la facultó para: “sustanciar [...] las acciones de omisión legislativa y para formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia”.

<sup>27</sup> Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave:

Artículo 55. El Poder Judicial se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en un Tribunal de Conciliación y Arbitraje, y en los juzgados que señale la Ley Orgánica de la materia.

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

Después, en el artículo 56, de entre muchas más, le asignó al Poder Judicial del Estado las atribuciones para:

I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella,

II. Proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente.

Finalmente, la Sección Primera establece cuáles son los mecanismos de control de la constitucionalidad que deberán ser tramitados y resueltos por la Sala Constitucional y, en su artículo 64, fracción III, la faculta para: sustanciar [...] las acciones de omisión legislativa y para formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia.

Por último, en el artículo 65 obliga al pleno del Tribunal Superior de Justicia a conocer:

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.

Los proyectos de resolución de la Sala Constitucional deben, pues, ser sometidos a la aprobación del pleno del Tribunal. A su vez, en la resolución del Tribunal establecerá:

a) Un plazo de dos períodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión. La resolución surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

b) Si transcurrido este plazo no se atiende la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto.

Con base en lo anterior, obliga al pleno del Tribunal Superior de Justicia a conocer: “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”.

Como resultado de la “acción de omisión legislativa”, la Sala Constitucional debe elaborar un proyecto de resolución y someterlo a la aprobación del pleno del Tribunal.

Fórmula de la reparación:

En Veracruz, se prevé la acción por omisión legislativa y se repara con una sentencia del Tribunal Superior de Justicia, aprobada por el pleno, en la que se establece:

- a) Un plazo de dos períodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate y,
- b) Si transcurrido este plazo no se atendiere la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto. Es decir, opera la “sustitución legislativa” al facultar al Poder Judicial para “legislar” y emitir las disposiciones necesarias para subsanar la omisión.

## 2.2. La omisión legislativa en Chiapas<sup>28</sup>

<sup>28</sup> La Constitución del Estado de Chiapas establece en su artículo 64 que: “La justicia del control constitucional local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.”

De igual manera señala en el artículo 57 que el Tribunal Superior de Justicia es la autoridad máxima en el Poder Judicial y se integra por diversas salas, tribunales y juzgados pero también por el Tribunal Constitucional. El Presidente del Tribunal Constitucional es electo por el Pleno cada tres años con posibilidades de reelección y será también Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

De acuerdo al artículo 63. El Tribunal Constitucional es el órgano rector de los criterios jurídicos de interpretación conforme a esta Constitución y las leyes que de ella emanen y entre las atribuciones que se le asignan están:

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

La Constitución del Estado de Chiapas establece que la justicia del control constitucional local es “un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.” Establece que el Tribunal Superior de Justicia es la autoridad máxima en el Poder Judicial y se integra por diversas salas, tribunales y juzgados pero, también por el Tribunal Constitucional.

Entre las atribuciones que se le asignan al Tribunal Constitucional están conocer: “de las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, acciones por omisión legislativa y de las cuestiones de inconstitucionalidad en términos del artículo 64 de esta Constitución”. El mencionado artículo establece que conocerá y resolverá 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.

II. Erigirse en Tribunal de Sentencia y conocer de los juicios y procedimientos instaurados a los servidores públicos que incurran en los actos u omisiones a que se refiere el Título Décimo Segundo de esta Constitución (El Título 12º se refiere a la responsabilidad de los funcionarios públicos, administrativa, penal y política. La acusación se hace ante el Congreso del Estado se erige en Jurado de Acusación y el Tribunal Constitucional en Tribunal de Sentencia pero será el Tribunal Superior de Justicia del Estado quien aplique la sanción).

III. Conocer de las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, acciones por omisión legislativa y de las cuestiones de inconstitucionalidad en términos del artículo 64 de esta Constitución.

El mismo artículo 64 establece que: [...] para el cumplimiento de las atribuciones del control constitucional, el Tribunal Constitucional conocerá y resolverá de los medios de control constitucional siguientes: [...]

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

- a) El Gobernador del Estado.
- b) Cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso del Estado.
- c) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.
- d) Cuando menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

La resolución que emita el Tribunal Constitucional que decreta la existencia de omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial. En dicha resolución se determinará como plazo un periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado, para que éste resuelva la omisión correspondiente.

Tratándose de legislación que deba de aprobarse por el mismo Congreso del Estado, por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de la Constitución local, si el Congreso del Estado no lo hiciera en el plazo fijado, el Tribunal Constitucional lo hará provisionalmente en su lugar y dicha legislación estará vigente hasta que el Congreso del Estado subsane la omisión legislativa.



Para estos efectos, determinará como plazo un periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado, para que éste resuelva la omisión correspondiente. Tratándose de legislación que deba de aprobarse por el mismo Congreso del Estado, si no lo hiciera en el plazo fijado, el Tribunal Constitucional lo hará provisionalmente en su lugar y dicha legislación estará vigente hasta que el Congreso del Estado subsane la omisión legislativa.

Fórmula de la reparación:

En Chiapas, al igual que Veracruz, opera la acción por omisión legislativa y se repara con un juicio de acción por omisión legislativa y una sentencia. Sin embargo, en Chiapas existe un Tribunal Constitucional que se erige como autoridad en materia constitucional. En su sentencia, esta instancia:

- a) Dará un plazo fijo, que es un periodo ordinario, para que el Congreso del Estado emita la ley o decreto del caso y,
- b) Si no lo hace, será el mismo Tribunal Constitucional quien podrá “legislar” y emitir las disposiciones necesarias para subsanar la omisión. Opera la “sustitución legislativa”.

### 2.3. La omisión legislativa en Coahuila de Zaragoza<sup>29</sup>

<sup>29</sup> La Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el Título Quinto. El Poder Judicial. Capítulo I. De la Organización y Atribuciones.

Artículo 135. El poder Judicial se deposita, para su ejercicio, en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en los Tribunales Distritales, en los Juzgados de Primera Instancia, cualquiera que sea su denominación, en el Consejo de la Judicatura y en los demás órganos judiciales que con cualquier otro nombre determinen las leyes.

Capítulo IV. La Justicia Constitucional Local.

Artículo 158. La Justicia Constitucional Local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.

La Justicia Constitucional Local tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del Estado, conforme a este artículo, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 41, 99, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional Local conocerá, en los términos que establezca la ley, de los medios de control siguientes:

I. De las controversias constitucionales locales, [...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad local que y, procederán contra: [...]



La Constitución del Estado de Coahuila de Zaragoza establece, en el Título relativo al Poder Judicial, en su artículo 135, que éste se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en los Tribunales Distritales, en los Juzgados de Primera Instancia, [...]; en el capítulo IV, artículo 158, señala que la Justicia Constitucional Local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de la Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.

De esta manera, la Justicia Constitucional Local tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del Estado así como: “la actualización democrática de la Constitución”. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia que actúa como Tribunal de legalidad y también como Tribunal Constitucional, conocerá de los medios de control que la misma Constitución establece y, en el contexto de las acciones de inconstitucionalidad, incorpora a: “f) La omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria”.

En el sentido procesal, señala que las acciones de inconstitucionalidad: “Se ejercerán dentro de los sesenta días naturales siguientes a la fecha de publicación oficial de la norma, o en su defecto, de que se tenga conocimiento de la misma”. Que: “Las resoluciones del Pleno del Tribunal Superior de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas con efectos generales, siempre que fueren aprobadas por la mayoría absoluta de sus miembros y tendrá efectos de cosa juzgada en los términos que establezca la ley”.

Fórmula de la reparación:

En Coahuila, el Tribunal Superior de Justicia actúa como Tribunal de legalidad y también como Tribunal Constitucional. Opera la acción por omisión legislativa y se le da un trato de acción de inconstitucionalidad. No obstante, el texto constitucional no va más allá y no precisa cuál es la manera de reparar la omisión. Así que sin mayor detalle, opera la acción de inconstitucionalidad.

---

f) La omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria. Las acciones de inconstitucionalidad: “Se ejercerán dentro de los sesenta días naturales siguientes a la fecha de publicación oficial de la norma, o en su defecto, de que se tenga conocimiento de la misma”. Por último, “Las resoluciones del Pleno del Tribunal Superior de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas con efectos generales, siempre que fueren aprobadas por la mayoría absoluta de sus miembros y tendrá efectos de cosa juzgada en los términos que establezca la ley.

#### 2.4. La omisión legislativa en Tlaxcala<sup>30</sup>

En este Estado tampoco existe un Tribunal Constitucional y los controles de la constitucionalidad son ejercidos por el Poder Judicial encabezado por el Tribunal Superior de Justicia. Es el Poder Judicial el que debe garantizar la supremacía y control de la Constitución y, al efecto, opera la acción por omisión legislativa

Así, corresponde al pleno del Tribunal Superior de Justicia actuar como Tribunal de legalidad y también como Tribunal de Control Constitucional. Es competente para conocer, entre otros, de las acciones contra la omisión legislativa imputables al Congreso, Gobernador y ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados en términos de las Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado y de las leyes. Y, dato curioso, el ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado.

Fórmula de la reparación:

En Tlaxcala también se fusionan el Tribunal Superior de Justicia y el Tribunal Constitucional, se prevé la acción por omisión legislativa que se repara con una sentencia. La sentencia del Tribunal:

<sup>30</sup> La Constitución de Tlaxcala en el Capítulo XI. Del Poder Judicial

Artículo 79. El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, integrado por las salas Civil, Familiar, Electoral-Administrativa, Laboral-Burocrática y Penal, y en los juzgados civiles, familiares y penales.

El Poder Judicial garantizará la supremacía y control de esta Constitución, y estará expedito para impartir justicia de manera pronta, gratuita, completa e imparcial, en los términos, plazos y condiciones que fijen las leyes.

Artículo 81. El pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de Control Constitucional del Estado, conocerá de los asuntos siguientes:

VI. De las acciones contra la omisión legislativa imputables al Congreso, Gobernador y ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados en términos de las Constituciones Políticas, de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado y de las leyes. El ejercicio de esta acción corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado.

De verificarse la omisión legislativa, se concederá a la responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada. El incumplimiento a esta sentencia, será motivo de responsabilidad. Opera la notificación y la sanción por responsabilidad.

- a) Fijará un plazo máximo de tres meses para expedir la norma solicitada.
- b) Si esto no se cumpliera, no faculta al Tribunal a “legislar” provisionalmente, sino que el incumplimiento de la sentencia es motivo para fijar responsabilidad a la autoridad que así lo hiciera.

## 2.5. La omisión legislativa en Quintana Roo<sup>31</sup>

En Quintana Roo se contempla la acción por omisión legislativa y se añade a los controles de la constitucionalidad. El Poder Judicial está encabezado por

<sup>31</sup> La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en su Capítulo IV Del Poder Judicial:

Artículo 97. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial del Estado en el Tribunal Superior de Justicia, Tribunales y Juzgados, que lo ejercerán en el lugar, grado y términos asignados por esta Constitución y su ley reglamentaria correspondiente [...]

Artículo 103. Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, el Ejercicio de las siguientes atribuciones: [...]

VIII. Resolver las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad local y las acciones por omisión legislativa, en términos de los artículos 104 y 105 de esta Constitución y conforme al procedimiento que establezca la Ley respectiva.

Artículo 104. El control constitucional se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio para mantener la eficacia y vigencia de esta Constitución; tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable en el orden jurídico estatal, los conflictos que por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, surjan en el ámbito interior del Estado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo o entre uno de ellos y los municipios que conforman el Estado, o entre dos o más municipios, [...]

Artículo 105. [...] En cumplimiento de las atribuciones señaladas en la fracción VIII del Artículo 103 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional y Administrativa, integrada por un Magistrado numerario, que tendrá competencia para substanciar y formular, en los términos de la Ley respectiva, los correspondientes proyectos de resolución definitiva que se someterán al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en 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 el Pleno del Tribunal Superior de Justicia 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.

el Tribunal Superior de Justicia que contará con una Sala Constitucional y Administrativa. Esta Sala tendrá competencia para substanciar y formular, en los términos de la Ley respectiva, los correspondientes proyectos de resolución definitiva que se someterán al Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

Las acciones por omisión legislativa se producen 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 la Constitución.

La resolución que emita el pleno del Tribunal Superior de Justicia 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.

Fórmula de la reparación:

En este Estado opera la acción por omisión legislativa y el responsable es el Tribunal Superior de Justicia que está dotado de una Sala Constitucional y Administrativa. Ésta hace el proyecto de sentencia que se somete a la aprobación del pleno del Tribunal. En su sentencia:

- a) Se determinará un plazo para que el Congreso del Estado emita la ley o decreto 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.
- b) No da atribuciones legislativas aunque provisionales al Poder Judicial y no señala expresamente sanciones si no se cumple la sentencia.

#### *IV. Comentario final*

La omisión legislativa como mecanismo de control de la constitucionalidad, ya sea en normas de eficacia directa o en aquellas de eficacia indirecta, afecta la “positivización” de la Constitución y, por lo tanto, le resta aplicabilidad. Con esto, los planteamientos del constituyente quedan “irrealizados” y, por lo tanto, sin trascendencia.

De ahí que sea necesario, primero, incorporar la acción o juicio por omisión legislativa al andamiaje de los mecanismos de control constitucional y, segundo, implantar los mecanismos que permitan regular a la acción por omisión legislativa.

La disyuntiva de legislar o no para “positivizar” una norma constitucional tiene, sin duda, implicaciones en la teoría de la división y equilibrio entre los poderes del Estado. ¿Cómo obligar al legislador a legislar? ¿Qué Poder podría hacerlo? ¿En fin, cómo se debe crear y regular la omisión legislativa?

Tiene también implicaciones, por eliminar la posibilidad de que la autoridad —en este caso la legislativa, pero también puede ser la ejecutiva— mantenga un poder discrecional producto de su experiencia o su sentir político sobre las implicaciones de legislar respecto de una materia y prefiera no hacerlo. No se debe pasar por alto que, por las consecuencias que puede generar, hay ocasiones en que se justifica la existencia de una omisión legislativa.

No obstante, si hemos admitido que la Constitución es la norma Suprema, no podemos aceptar su ineficacia por no tener normas secundarias o porque en una sistema federal como el mexicano, las autonomías estatales se opongan o tardíamente cumplan con un mandato del constituyente federal. Promover la vigencia de la Constitución y cumplir sus mandatos, ha dado lugar a que los constituyentes locales vayan más allá de la misma Constitución Federal, como se constata con la creación de Salas y Tribunales Constitucionales y la añadidura, a sus mecanismos de control de la constitucionalidad, de la acción por omisión legislativa.

Por una vez, la Constitución Federal debería seguir el ejemplo de las constituciones estatales.

## V. Bibliografía

- ASTUDILLO REYES, César, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México. Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM/IIJ, 2004.
- \_\_\_\_\_, “La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México” [en línea], <[http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/la\\_inconstitucionalidad\\_por\\_omisi\\_\\_n\\_legislativa\\_en\\_M\\_\\_xico.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/la_inconstitucionalidad_por_omisi__n_legislativa_en_M__xico.pdf)>
- BÁEZ SILVA, Carlos, “La omisión legislativa y el problema procesal que genera el planteamiento de su inconstitucionalidad en el ordenamiento federal. Comentarios a apartir de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 7/2003, promovida por el Partido de la Revolucion Democrática”, en *Lex. Difusión y análisis*, núm. 106, abril, 2004.
- BÁEZ SILVA, Carlos y David Cienfuegos Salgado, “La inconstitucionalidad por omisión legislativa en las decisiones de la Suprema Corte de México” [en línea], <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/25.pdf>>.
- FENÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio; “La omisión legislativa en la Constitución del Estado de Veracruz-Llave en el marco de la teoría general de dicho instituto”, en Eduardo Ferrer MacGregor, coord., *Derecho procesal constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2002.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo, “De la jurisdicción constitucional al derecho procesal constitucional”, en Eduardo Mac-Gregor, Eduardo, coord., *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003.
- \_\_\_\_\_, y Héctor Fix-Zamudio, “Breves reflexiones sobre el concepto y contenido del derecho procesal constitucional”, en Eduardo Mac-Gregor, Eduardo, coord., *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003.
- HERNÁNDEZ PÉREZ, Saray, *Análisis de la Acción por Omisión Legislativa en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Proyecto de Ley Reglamentaria*, Tesis, México, Universidad Veracruzana [en línea], <<http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Tesis2008/T8.pdf>>
- MARTÍNEZ SANTANA, Cristopher Raúl, *La acción por omisión legislativa: ¿una necesidad o un capricho?* Tesis, México, UNAM, Facultad de Derecho, 2015.

- RANGEL HERNÁNDEZ, Laura, “La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en la constitución mexicana. Un avance en el acceso a la justicia constitucional”, en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 18, enero-junio, 2008.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, voz: omisión [en línea], <<http://dle.rae.es/?id=R2nYfW0>>.
- SAMANIEGO SANTAMARÍA, Luis G., “Análisis de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en México” [en línea] <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/27.pdf>>.
- SILVA RAMÍREZ, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, México, Porrúa/Facultad de Derecho UNAM, 2008 <http://letrasjuridicas.com.mx/Volumenes/17/samaniego17.pdf>
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, 2000.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, “Algunas consideraciones sobre la justicia constitucional y la tradición judicial de common law”, en *Anuario jurídico*, México, núm. VI, 1979.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 13a. ed., México, Porrúa, 2000.
- Tesis
- Tesis: II.2o.P.74 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 183935, Tomo XVIII, Julio de 2003, p. 1023-4.
- Tesis: I.4o.A.21 K (10a.), *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg. 2005199, libro 1, Tomo II, Diciembre de 2013, p. 1200.
- Tesis: I.4o.A.22 K (10a.) *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg. 2005198, Libro 1, Tomo II, Diciembre de 2013, p. 1199
- Tesis: I.18o.A.11 K (10a.) *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg. 2012767, Libro 35, Tomo IV, Octubre de 2016, p. 2995.
- Tesis: P. CLXVIII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 197222, Tomo VI, Diciembre de 1997, p. 180.
- Tesis: II.2o.P.74 P, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 183935, Tomo XVIII, Julio de 2003, p. 1024.
- Tesis: P. XXXI/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 170678, Tomo XXVI, Diciembre de 2007.
- Tesis: XI.1o.A.T.33 A, *Gaceta del Seminario Judicial de la Federación*, Décima



Época, Reg. 2007189, Libro 9, Tomo III, Agosto de 2014, p. 1861.

Tesis: I.4o.A.23 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Reg.2005197 Libro 1, Tomo II, diciembre de 2013, p. 1198.

Tesis: 1a. CCVIII/2003 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Reg. 2004099, Décima Época, Libro XXII, Tomo 1, Julio de 2013, p. 570.

Tesis: P./J. 1172006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 175872, Tomo XXIII, Febrero de 2006, p. 1527.

#### *Fuentes electrónicas adicionales*

monografias.com, “La inconstitucionalidad por omisión legislativa en el derecho paraguayo” [en línea], <<http://www.monografias.com/trabajos102/inconstitucionalidad-omision-legislativa-derecho-paraguayo/inconstitucionalidad-omision-legislativa-derecho-paraguayo.shtml#ixzz4vPgQeunp>>.

“El juego de la Suprema Corte” en Nexos [en línea], <<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/>>.

Instituto de Investigaciones Jurídicas [en línea], <<http://juridicas.unam.mx>>.

Compendio electoral 2016 [en línea], <[http://www.ieqroo.org.mx/descargas/2016/compendio\\_2016.pdf](http://www.ieqroo.org.mx/descargas/2016/compendio_2016.pdf)>.

Constitución de la República del Ecuador 2008 [en línea], <[http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)>.

Secretaría de Gobernación [en línea], <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/>>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación [en línea], <[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)>.