
**LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL MEXICANA ANTE LAS OMISIONES
LEGISLATIVAS****Raul Montoya Zamora ¹****RESUMEN**

El objeto del presente trabajo consiste en mostrar cómo ha afrontado la justicia constitucional Mexicana el tópico de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, ante la ausencia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de un medio de control constitucional expresamente previsto para activar al legislador cuando ha sido omiso en cumplir con su deber de legislar sobre un mandato constitucional. Lo anterior con la finalidad de evidenciar que, a pesar de los esfuerzos interpretativos de la justicia constitucional en México, existe la necesidad de una regulación específica en materia de inconstitucionalidad por omisión legislativa. Por lo que el análisis y desarrollo del presente texto se hará bajo el método de estudio de casos y el correspondiente análisis e interpretación del marco constitucional y legal que regula el control de la constitucionalidad en México (métodos dogmático jurídico y exegético), así como del método comparativo con el objeto de destacar cómo se ha regulado el tema objeto de estudio en otros países.

Palabras clave: omisión legislativa, inconstitucionalidad, justicia constitucional, control constitucional

1. Planteamiento introductorio

La evolución del control constitucional en México ha crecido a pasos agigantados, lo que demuestra que la Constitución mexicana y sus contenidos empiezan a ser tomados en serio en la consolidación de la democracia mexicana.

Como muestra de esa evolución, se puede citar como último referente, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, de 10 de junio de 2011, en donde dentro de lo que interesa, se dio un avance significativo en el control constitucional, que permitió el establecimiento del denominado control constitucional difuso (con la coexistencia de un modelo concentrado), a cargo de todos los jueces del país, con la consiguiente responsabilidad de proteger

¹ DOCTOR EN DERECHO POR LA UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO
ESPECIALISTA EN JUSTICIA CONSTITUCIONAL POR LA UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA
PROFESOR-INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD JUÁREZ DEL ESTADO DE DURANGO. Institución: Universidad Juárez del Estado de Durango. México. E-mail: rulesmontoya@hotmail.com

los derechos humanos consagrados tanto en la constitución como en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia (CPEUM, 2018).

No obstante lo anterior, falta mucho por hacer para perfeccionar al máximo los mecanismos que permitan hacer plausible que la carta magna sea efectivamente la norma suprema.

En efecto, se tiene en cuenta que dentro de los mecanismos actualmente consagrados para asegurar la efectividad de la Constitución, no se contempla expresamente alguno que permita controlar la inactividad del legislador, es decir, los casos en que el legislador ha sido omiso en regular algún aspecto sustancial ordenado en la Constitución.

Si bien es cierto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a través de los medios de control constitucional como las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, y el amparo, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) a través de la resolución de los medios de impugnación de su competencia, con un criterio progresista sobre el control constitucional, han permitido de cierta manera controlar la inactividad del legislador; es indispensable que se cuente con un mecanismo que permita controlar los casos en que el legislador ha sido omiso en legislar sobre determinado mandato constitucional, dado que las vías que han sido utilizadas hasta el momento, como se verá, tienen sus limitaciones para controlar eficazmente la inactividad del legislador ante un mandato constitucional.

En consecuencia, en las siguientes líneas se tratará de justificar una propuesta viable sobre un mecanismo de control constitucional que desde ahora se denomina: *acciones por omisión legislativa*.

Para lograr el propósito, en primer lugar se procede a fijar un apartado teórico conceptual sobre la inconstitucionalidad por omisión legislativa, seguida de un estudio dogmático acerca de la regulación de la institución de mérito en la legislación extranjera, y posteriormente la manera en que se ha afrontado la problemática por parte de la justicia constitucional Mexicana, para finalizar con una reflexión conclusiva sobre una propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se contemple el medio de control constitucional denominado: *acciones por omisión legislativa*.

2. Marco teórico de las Omisiones Legislativas

La eficacia del orden constitucional no sólo debe comprender el control de los actos positivos, es decir, en donde el legislador ha emitido una norma, y se constata si esa norma es o no conforme con la constitución, sino también de actos negativos, en donde el legislador ha omitido regular determinados aspectos ordenados por la norma suprema.

De tal suerte que una primera aproximación a la definición de ‘Omisión Legislativa’, sugiera la idea de un no cumplimiento sobre imposiciones legislativas, esto es, el no cumplimiento de normas específicas que ordenan al legislador emitir otras normas que concreten lo dispuesto en la Constitución.

Fernández Rodríguez(Fernández Rodríguez, 1998: 81) señala que la omisión legislativa, surge por la falta de desarrollo por parte del legislativo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de tal suerte que se impide su eficaz aplicación.

Como se desprende de lo anterior, la omisión no consiste sólo en un no hacer, sino en un no hacer de algo constitucionalmente determinado, de ahí que para que la omisión resulte inconstitucional, tiene que ser resultado de la falta de acción por parte del legislador ante un mandato constitucional concreto que le indique actuar.

Sin embargo, para que la omisión resulte inconstitucional, no sólo se requiere que el legislador incumpla con su deber de legislar, sino también existe inconstitucionalidad en las omisiones, cuando con esa inactividad, se mantengan o se creen situaciones jurídicas contrarias a la Constitución.

Es por ello, que a través de las *acciones por omisión legislativa*, se busca activar al legislador, para evitar que con la omisión de sus atribuciones, se vulnere lo dispuesto en la Constitución.

Tanto en lo teórico como en lo práctico, se pueden distinguir dos modalidades de omisiones legislativas, la absoluta y la relativa.

La omisión legislativa denominada *absoluta*, se da cuando el legislador no ha establecido norma alguna destinada a aplicar el precepto o principio constitucional. Es claro que en este caso, la inconstitucionalidad deriva de la falta de actividad del órgano legislativo para cumplir con la actividad normativa que expresa o implícitamente le impone la Constitución (Fernández Rodríguez, 1998: 81).

Supóngase en vía de ejemplo, que el constituyente ha dispuesto que se debe regular en la legislación federal, en un plazo de seis meses, las candidaturas independientes, y pasado ese tiempo, no ha habido actividad alguna por parte del legislador federal para regular la mencionada institución. En este caso, estamos ante la presencia de una omisión absoluta, pues ante un mandato constitucional que ordena realizar algo al legislador, éste incumple con su tarea de normar lo que expresamente le mandata la Constitución.

Un ejemplo real de omisiones absolutas, lo es el caso del Derecho a la Información, que desde el año de mil novecientos setenta y siete fue consagrado a nivel constitucional, sin embargo, no fue sino hasta abril de dos mil dos, con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuando se pudo concretizar lo dispuesto en la norma suprema desde hace más de veinte años.

Lo anterior es un claro ejemplo de la inconstitucionalidad que puede originar la falta de actividad del legislador, y demuestra contundentemente la necesidad de contar con un mecanismo de control constitucional que active al legislador, para evitar que con la omisión de sus atribuciones, vulnere lo dispuesto en la Constitución.

En cambio, la omisión legislativa denominada *relativa* surge cuando el legislador, al emitir determinada normativa, tendente por ejemplo, a regular determinado instituto, omite respetar el principio de igualdad ante la ley, en mérito de que la Constitución ordenaba tratar de forma distinta alguna situación (Fernández Rodríguez, 1998: 81).

A mayor precisión, en la omisión relativa, sí hay actividad por parte del legislador tendente a normar algún aspecto contenido en la Constitución, sin embargo, dicha actividad es parcial, al disciplinar unas materias sólo para algunas relaciones, excluyendo otras que necesariamente tenía que legislar.

En la omisión relativa se cumple con el presupuesto de la expedición de una norma general, que puede resultar inconstitucional por omitir respetar el principio de igualdad ante la ley. De ahí que resulte procedente la Acción de Inconstitucionalidad para el reclamo de las omisiones relativas, puesto que se cumple con el presupuesto de la expedición de una norma general que puede resultar contraria a la Constitución, por la falta de regulación de algunos aspectos que necesariamente se tenían que normar.

Otro punto por demás interesante en el tema de las omisiones legislativas, lo es en cuanto el objeto de los actos de control, sobre lo cual se pueden citar dos posturas: a) la que considera que los actos objetos de control abarca la omisión de la expedición de todas las normas generales,

comprendiendo así no sólo los actos del poder legislativo, sino también los del poder ejecutivo, cuando a éste se le faculta a emitir normas, y b) la que considera como objeto de control la omisión del poder legislativo.

Al respecto, se considera que la postura amplia señalada en el inciso a) anterior, es la más óptima para asegurar el principio de supremacía constitucional, en razón de que la obligación de expedir normas que concreten lo dispuesto en la Constitución, no sólo corresponde al poder legislativo, sino también en ocasiones al poder ejecutivo, por lo que de ser el caso de que el poder ejecutivo no cumpla con el deber de emitir, por ejemplo, un reglamento, estaría violentando por vía de omisión lo dispuesto en la Constitución.

En el mismo sentido se ha pronunciado Francisco Fernández Segado (Fernández Segado, 1995: 83), al señalar que la omisión legislativa no sólo puede provenir del poder legislativo, sino también de órganos administrativos.

Ahora bien, por cuanto hace a las modalidades y efectos de las sentencias que se dicten en el medio de control en estudio, se tiene la siguiente clasificación: a) el llamado de atención; b) el otorgamiento de un plazo para la emisión de las normas omitidas; c) el establecimiento de los lineamientos para la enmienda correspondiente; d) el dictado provisional de las normas omitidas; e) el dictado de normas circunscritas al caso concreto, y e) la fijación del monto de resarcimiento del perjuicio indemnizable a cargo del Estado (Nogueira, 2004: 100-104).

En cuanto a la modalidad de llamado de atención, el órgano de control constitucional sólo hace saber al órgano correspondiente que ha incurrido en una inconstitucionalidad por omisión, pero sin que le obligue a cumplir con lo omitido.

En la modalidad del inciso b), ya se establece por parte del órgano de control constitucional una condena para que el órgano legislativo cumpla con su deber de legislar dentro del plazo que tenga a bien otorgarle.

Por lo que respecta al dictado de los lineamientos necesarios para la enmienda correspondiente, aquí el órgano de control constitucional no sólo se limita a declarar que existe la omisión y en consecuencia a conceder un plazo razonable para la emisión de las normas omitidas, sino que también dicta el cómo se debe concretizar la legislación omitida, a efecto de que su contenido sea compatible con la Constitución. Dicha modalidad es acertada, en razón de que el propio órgano de control constitucional le da la pauta al legislador para que emita de antemano una norma conforme con la Constitución.

En cuanto a las modalidades del establecimiento provisional del dictado de las normas generales omitidas y para el caso concreto, se considera que dicha situación debe circunscribirse a situaciones totalmente excepcionales, ya que de permitir tal facultad al órgano de control constitucional, se estaría rompiendo con el principio de división de poderes.

Aunque cabe considerar por otra parte, que la labor de complementar el orden jurídico por parte de los órganos jurisdiccionales al enfrentarse al problema de las anomías normativas, mejor conocidas como lagunas legales, implica también una labor creadora por parte de dichos órganos: por lo que desde esa perspectiva, bien puede justificarse que sólo en casos excepcionales, el órgano de control constitucional complementa provisionalmente el orden jurídico entre tanto el legislador emita las normas omitidas.

3. Breve referencia de la inconstitucionalidad por omisión legislativa en otros países

Ante la diversidad de datos en cuanto al tratamiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, en el presente trabajo sólo se dará cuenta de los países que expresamente contemplan en su legislación la manera de controlar las omisiones del legislador, así como los rasgos más comunes de sus instituciones.

Lo anterior, con el propósito justificar una propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que se establezca un mecanismo de control constitucional tendente a controlar la falta de actividad del legislador en relación con los mandatos constitucionales que lo obligan a legislar.

El primer antecedente en un texto constitucional, que se tuvo en el mundo sobre el medio de control constitucional en estudio, se dio en el año de mil novecientos setenta y cuatro, en la ex República Socialista de Yugoslavia. El artículo 377 de la Constitución de ese país, establecía que si el Tribunal de garantías Constitucionales de Yugoslavia, constatare que un órgano competente no hubiere dictado las normas necesarias para la ejecución de las disposiciones de la Constitución, de las leyes federales, estando obligado a dictarlas, daría conocimiento de ello a la Asamblea de República Socialista Federativa de Yugoslavia. Como se puede apreciar, los sujetos de control eran todos aquellos que fuesen competentes para emitir normas y que estuviesen obligados a dictarlas.

Posteriormente, la Constitución de Portugal del dos de abril de mil novecientos setenta y seis, reformada en mil novecientos ochenta y dos, dispuso en el artículo 283, una figura tendente a salvaguardar la eficacia del orden constitucional ante las omisiones del Poder Legislativo.

El artículo 283 de la Constitución de Portugal Literalmente dispone lo siguiente:

“1. A requerimiento expreso del presidente de la República, del Defensor del Pueblo o, con fundamento en una violación de los derechos de las regiones autónomas o de los presidentes de las asambleas legislativas regionales, el Tribunal Constitucional aprecia y verifica el incumplimiento de la inconstitucionalidad por omisión de las medidas legislativas necesarias para hacer efectivas las disposiciones constitucionales. 2. En el supuesto de que el Tribunal Constitucional verifique la existencia de la Inconstitucionalidad por omisión, dará conocimiento al órgano legislativo competente.”

En América Latina, Brasil fue el primer país en adoptar un mecanismo para el control de las omisiones del legislador, al establecer en el artículo 103, apartado 2º de la Constitución de mil novecientos ochenta y ocho, lo siguiente: “Declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida para tornar efectiva la norma Constitucional, se dará conocimiento al poder competente para la adopción de medidas necesarias y, tratándose de un órgano administrativo, para que lo haga en treinta días.”

Otros países de América latina que contemplan un mecanismo de control constitucional para activar al legislador son los siguientes: Costa Rica, en el artículo 10, de la Constitución, y en los artículos 4 y 73 de la Ley número 7. 135 de mil novecientos ochenta y nueve; Venezuela, en el artículo 366, apartado 7, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de mil novecientos noventa y nueve; Ecuador; Paraguay, entre otros (Bazán, 2003: 105).

Como se ve, existen varios países que contemplan expresamente en su Constitución un mecanismo para activar al legislador cuando ha sido omiso en normar algún aspecto constitucional estando obligado a hacerlo. Por lo anterior, y ante la situación de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se contempla un mecanismo procesal tendente a controlar las omisiones absolutas del legislador frente a un mandato constitucional, es oportuno reflexionar sobre la creación de un medio de control constitucional que active al legislador cuando a incumplido con su deber de normar una situación ordenada por la Carta Magna. Ese medio de control constitucional, se denominaría *acciones por omisión legislativa*.

4. El papel de la justicia constitucional en México ante la inactividad del legislador

El desarrollo de este apartado, se hará tomando en cuenta la labor que ejercen los dos principales Tribunales Constitucionales de cierre con los que cuenta el Estado Mexicano, a saber, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (máximo tribunal constitucional del país), y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su carácter de máximo órgano constitucional especializado en materia electoral, a excepción de lo dispuesto en la fracción II, del artículo 105 de la CPEUM, referente a las acciones de inconstitucionalidad, cuya competencia recae en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4.1. El papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

4.1.1 En controversias constitucionales

Cómo se viene señalando en el presente texto, ante la ausencia de un medio de control constitucional expreso en la Constitución mexicana, que permita controlar la inactividad del legislador, la SCJN ha jugado un papel relevante en materia interpretativa e integradora, para colmar ese vacío constitucional.

Uno de los primeros precedentes que tomó la SCJN para regular el tema en estudio, se dio bajo el medio de control constitucional denominado "controversias constitucionales", reguladas en la fracción I, del artículo 105 de la CPEUM, y la ley reglamentaria correspondiente. Lo anterior, pese a que en la legislación de referencia, no se regula el tema de la inconstitucionalidad por omisión legislativa. Esto se puede desprender de la Tesis P./J. 82/99, del pleno de la SCJN, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE PARA IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES" (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 1999: 568).

Y no sólo eso, también la SCJN desarrolló algunas reglas procesales que deben operar en las controversias constitucionales cuando se trate de omisiones en sentido amplio. Por ejemplo, estableció que cuando se trate de omisiones, la oportunidad para su impugnación se actualiza día a día, mientras subsista la omisión. Ello conforme a la Tesis P./J. 43/2003, del pleno de la SCJN, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE

OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN" (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2003: 1296).

De igual modo, la SCJN sustentó que ante la afirmación de la existencia de actos omitidos, la carga de la prueba de su inexistencia le compete al demandado, pero una vez hecho lo anterior, el actor deberá controvertir las pruebas de tal inexistencia. Lo antes manifestado, tiene sustento en las Tesis P./J. 81/99 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA MOSTRÓ SU INEXISTENCIA" (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 1999: 567), y la Tesis P./J. 66/2009, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA OMISIÓN IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA. ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD" (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2009: 1502).

Asimismo, como resultado del estudio de fondo realizado en varias controversias constitucionales, la SCJN resolvió sobre la existencia de algunas omisiones legislativas inconstitucionales, entre las que se destacan: la omisión de algunos Congresos Locales respecto del cumplimiento de la obligación impuesta en el artículo quinto transitorio de la reforma de 1999, al artículo 115 de la CPEUM (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2006: 1532); la omisión atribuible al Congreso Estatal de Tlaxcala, por no adecuar su Constitución y leyes locales a la reforma constitucional del 17 de marzo de 1987 (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2006: 1250).

En cuanto a la resolución de la omisión legislativa, al comprobarse la existencia de la misma, la SCJN en su momento conminó al legislador a que expida la normativa omitida, como fue el caso de la controversia constitucional 46/2002 (SCJN, 2002), promovida por el municipio de San Pedro Garza García, del Estado de Nuevo León, en contra del Poder Legislativo de ese Estado, por omitir la expedición de disposiciones legales en materia municipal que establecieran medios de defensa de los particulares contra actos de la administración municipal, y los procedimientos tendentes a resolver las controversias entre la administración y los particulares. En ese caso, la SCJN conminó a al Congreso del Estado de Nuevo León a que emitiera la

legislación omitida, dentro del segundo periodo de sesiones, comprendido del 30 de marzo al 30 de junio de 2005².

En los casos hasta aquí analizados, la SCJN había determinado la procedencia de las controversias constitucionales para examinar la inconstitucionalidad por omisión legislativa, en tratándose de las omisiones de carácter absoluto, en temas referentes a la falta de adecuación a alguna reforma de carácter constituciones.

De acuerdo con lo anterior, se pudiera concluir válidamente que a través de las controversias constitucionales, se permite llevar el control de la inactividad inconstitucional del legislador; no obstante, como se verá, esto no puede considerarse de esa manera en lo absoluto.

La afirmación de mérito, se realiza sobre la base de un cambio radical de criterio de la SCJN al resolver la controversia constitucional 59/2006, promovida por el municipio de Coxcatlán, estado de San Luis Potosí, respecto de diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, por la omisión atribuida al Congreso de la Unión, al no regular lo concerniente a las condiciones en los pueblos y comunidades indígenas pudieran acceder a los medios de telecomunicación (SCJN, 2006).

En la resolución de la controversia en comento, la SCJN en vez de haber declarado procedente la vía para analizar la omisión legislativa reclamada, como era de esperarse en base a los precedentes inmediatos, decidió declarar improcedente la controversia constitucional en el tema de la omisión legislativa, reiterando el mismo criterio en un buen número de controversias promovidas por distintos municipios de diversas entidades federativas, entre las que se encuentran: la 60/2006, 61/2006, de la 63/2006 a la 102/2006 y 104/2006.

Este cambio de criterio, tuvo su fundamento en diferentes argumentos, entre los que destacaron: *la faltade fundamento constitucional y/o legal que permitiera el control de las omisiones legislativas*, por lo cual, la SCJN argumentó que al no tener competencia expresa para ello, no debía excederse en su atribuciones constitucionales; también, se objetó la procedencia de las controversias constitucionales, en función de estricta técnica jurídica, ya que ni la Constitución ni la ley regulan de manera expresa la hipótesis relativa a las omisiones, y los requisitos de las controversias están dirigidos a actos positivos; de igual modo, se argumentó que la omisión legislativa no debe ser analizada a través de un medio de control constitucional, sino

² Otros precedentes de similar naturaleza, los encontramos en la resolución de las controversias constitucionales 80/2004; 4/2005; 7/2005, y 14/2005.

más bien, a través de una responsabilidad imputable al legislador por el incumplimiento de sus atribuciones, y finalmente se argumentó que el control de omisiones legislativa implicaban una franca violación al principio de división de poderes, además de un atentado contra la libertad de configuración del legislador (SCJN, 2006).

Por lo que en la actualidad, a través de las controversias constitucionales, *no se puede controvertir la inconstitucionalidad por omisión legislativa*.

4.1.2 Acciones de inconstitucionalidad

En cuanto al medio de control constitucional denominado "acciones de inconstitucionalidad", previsto por la fracción II, del artículo 105 de la CPEUM, la SCJN, en la tesis P. XXXI/2007, había interpretado que dicho medio de control constitucional, no era una acción de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano cuando fueran omisos en producir leyes, sino una acción que procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, con la finalidad de realizar un análisis en abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el objeto de expulsarla del orden jurídico, siempre y cuando en la resolución correspondiente se determine la invalidez y se apruebe por una mayoría de ocho votos (SCJN, 2007).

En el mismo sentido se pronunció la SCJN en la tesis P./J. 5/2008, al reconocer que la acción de inconstitucionalidad es *improcedente contra la omisión de las legislaturas estatales de expedir una ley*, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido publicada ni promulgada (SCJN, 2008).

Empero, esa tesis refiere en su parte final, al criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 22/2001 y 27/2002, en el que se reconoce que tal criterio no aplica cuando se trate de una *omisión parcial*, resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.

Como ejemplo de omisión legislativa parcial, se cita el caso de la acción de inconstitucionalidad 22/2001, donde se resolvió declarar la invalidez del artículo 38, fracción I, inciso h), de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo, en razón de que dicho artículo no establecía la prerrogativa de recibir financiamiento público para los partidos políticos que no tuvieran antecedentes electorales en el Estado de Hidalgo. En la sentencia recaída a la mencionada acción de inconstitucionalidad, se condenó a la legislatura del Estado de Hidalgo para que emitiera la

norma atinente, en donde se previera el financiamiento público para esos partidos políticos(SCJN, 2001).

Otro caso interesante, se dio al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2009, y sus acumuladas 29, 30 y 31 del mismo año, con relación al Código Electoral de Aguascalientes.

En el punto resolutivo octavo se dijo lo siguiente:

“Se declara fundada la omisión legislativa del Congreso del Estado de Aguascalientes, en relación con la celebración de convenios entre el Instituto Electoral de la entidad y el Instituto Federal Electoral. En consecuencia, el órgano legislativo de esa entidad federativa, deberá legislar a la brevedad posible para corregir la deficiencia apuntada. Entre tanto el Instituto Estatal Electoral queda facultado para celebrar dichos convenios en los términos asentados en el penúltimo considerando de esta resolución” (SCJN, 2009).

La resolución se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. Y Votaron en contra los Ministros Luna Ramos y Franco González Salas. Dicha acción fue resuelta en sesión celebrada el día diez de noviembre de dos mil nueve.

En el caso apuntado, se puede apreciar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante la omisión de una norma, dispuso provisionalmente el dictado de la norma omitida, a efecto de facultar al Instituto Electoral del Estado de Aguascalientes para celebrar convenios con el Instituto Federal Electoral, entre tanto el órgano legislativo del Estado de Aguascalientes legisla sobre la omisión apuntada (SCJN, 2009).

En otro asunto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, determinó que el Congreso del Estado de Quintana Roo fue omiso en regular en sede jurisdiccional los supuestos sobre los recuentos totales o parciales de la votación, incumpliendo así con lo ordenado por el artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Carta Magna (SCJN, 2009).

Uno de los temas que originó controversia al resolver la mencionada acción de inconstitucionalidad, derivó del planteamiento de la mayoría necesaria para declarar la omisión legislativa, y con ello, emitir una resolución de condena en donde se obligue a la legislatura

correspondiente a expedir la normatividad faltante. Lo anterior, porque de conformidad con el artículo 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos; entonces, el problema se suscitó sobre si se requiere ese número de votos (ocho votos) para declarar la omisión legislativa (SCJN, 2009).

Sobre todo, por la existencia de precedentes contrarios, en donde las omisiones fueron declaradas por una mayoría de ocho votos, como en el caso de la acción de inconstitucionalidad 27/2009, y sus acumuladas 29, 30 y 31 del mismo año; y otros asuntos en donde la omisión fue declarada por una mayoría no calificada.

Finalmente, a pesar de lo relevante de la cuestión, la Suprema Corte no se pronunció sobre el número de votos requeridos para aprobar una omisión legislativa(SCJN, 2009).

Desde un particular punto de vista, se considera que la omisión debe de ser aprobada por una mayoría calificada de ocho votos, por la importancia que tiene el hecho de reconocer una omisión al orden constitucional, y con ello establecer una sentencia en donde se le dé un plazo razonable al legislador para que cumpla con su deber de legislar lo omitido.

El punto resolutivo sexto de la Acción de Inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, textualmente dispuso: “en consecuencia, es responsabilidad de ese órgano legislar a la brevedad posible para corregir la deficiencia apuntada, en términos del considerando último de esta resolución, antes de la celebración de la jornada electoral estatal” (SCJN, 2009).

Como se puede constatar de lo antes expuesto, si bien la acción de inconstitucionalidad resulta viable para el control *constitucional de omisiones parciales*, no es así para los casos de omisiones absolutas, en dónde el legislador no realiza actividad alguna para concretizar lo dispuesto en la Constitución, de ahí la necesidad de contar con un mecanismo de control constitucional que permita controlar la inactividad absoluta del legislador.

4.1.3 Amparo

El amparo es un medio de control constitucional previsto en los artículos 103 y 107 de la CPEUM, que procede sustancialmente en contra de violaciones a los derechos humanos y sus garantías, previstos tanto en la propia norma fundamental como en los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano CPEUM, 2018).

Sobre la procedencia del amparo en contra de omisiones legislativas, conviene apuntar, que con anterioridad a la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, la SCJN tenía una postura muy consolidada en el sentido de que el juicio de amparo resultaba improcedente cuando se impugnaban omisiones legislativas: lo anterior bajo el fundamento del principio de relatividad de las sentencias (SCJN, 2007).

Sin embargo, la primera sala de la SCJN al resolver en sesión del 15 de noviembre de 2017, el amparo en revisión 1359/2015, interpuesto por Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil, en contra de la sentencia dictada el 18 de julio de 2014, por el Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), dentro del juicio de amparo indirecto, determinó la procedencia y la concesión del amparo contra la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión, para expedir la ley reglamentaria sobre propaganda oficial, del artículo 134, párrafo 8, de la Constitución CPEUM (SCJN, 2015).

En la parte considerativa del amparo en revisión en comento, la SCJN, planteó una duda interpretativa, a la luz de la nueva redacción del artículo 103 constitucional (10 de junio de 2011), que regula la procedencia de ese juicio en tratándose de omisiones en lo general, dado que dicha discusión parecía cancelada, y sin duda, la doctrina jurisprudencial apuntaba a declarar la improcedencia del amparo promovido contra omisiones legislativas (SCJN, 2015).

La SCJN resolvió favorable la procedencia del amparo contra omisiones legislativas, dado que del texto constitucional no advirtió que se excluyeran dentro de las "omisiones de autoridad", a las atribuibles al legislador, e incluso, la fracción VII, del artículo 107 constitucional, establece la procedencia del amparo contra normas generales. Asimismo, señaló que en la Constitución no se establece una causal de improcedencia expresa respecto de las omisiones atribuibles al legislador (SCJN, 2015).

Empero, para despejar la duda interpretativa, la SCJN, hizo un análisis de los principios constitucionales que regulan el juicio de amparo, con el objeto de descartar un impedimento procesal que tornara improcedente el juicio de amparo contra omisiones legislativas, siendo el principal, el de relatividad de las sentencias (SCJN, 2015).

De tal suerte que la SCJN razonó que bajo la nueva configuración constitucional del juicio de amparo -de junio de 2011-, se amplió el espectro de protección del amparo, de tal suerte que hoy día, sea posible proteger los derechos humanos en su dimensión colectiva y/o difusa, como la libertad de expresión. Por tal motivo, esa SCJN, se vio en la necesidad de reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias, de lo contrario, acabaría frustrando la finalidad primordial del juicio de amparo, a saber: la protección de todos los derechos humanos (SCJN, 2015).

En tal virtud la Primera Sala de la SCJN, determinó que el principio de relatividad de las sentencias, mandata a los tribunales de amparo estudiar en las sentencias únicamente los argumentos de las partes—supliéndolos si así procediera— y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio, el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional (SCJN, 2015).

Ello implica que, en la resolución de un amparo, no se pueda ordenar directamente la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio; no obstante, es plausible que al proteger a los quejosos, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional (SCJN, 2015).

Consecuentemente, la SCJN resolvió que cuando en la demanda de amparo se señale como acto reclamado una omisión legislativa absoluta, no se actualiza alguna causal de improcedencia que suponga la violación al principio de relatividad de las sentencias (SCJN, 2015).

De otro lado, la SCJN, también analizó una posible objeción, en el sentido de que los tribunales de amparo no cuentan con facultades para obligar al Poder Legislativo a legislar, violando con ello el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional (SCJN, 2015).

Al respecto, la SCJN resolvió que los tribunales de amparo, cuentan con facultades constitucionales para ordenar la restitución de los derechos de los quejosos, cuando éstos sean violados por una omisión legislativa absoluta: dado que en un Estado Constitucional, todas las autoridades deben de respetar la Constitución, por lo que, cuando exista un mandato constitucional expreso dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, los tribunales de amparo tienen la

responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución. De manera especial, porque tienen el deber de proteger a las personas frente a las omisiones del legislador, garantizando que éstas no se traduzcan en vulneraciones de sus derechos humanos (SCJN, 2015).

Adicionalmente, la Primera Sala de la SCJN refirió que en la justicia constitucional comparada, existen ejemplos de acciones similares al juicio de amparo, que también sirven para controlar la constitucionalidad de las omisiones legislativas. Tal es el caso de los Tribunales Constitucionales de España y Alemania, que han dictado sentencias donde han declarado la inconstitucionalidad de omisiones legislativas por vulnerar los derechos fundamentales reconocidos en sus correspondientes constituciones. Y citó el caso de Portugal, que cuenta con un mecanismo procesal que permite a los tribunales constitucionales remediar las omisiones legislativas (SCJN, 2015).

En lo que respecta a los efectos de la concesión del amparo, al tratarse de una omisión, la Primera Sala ordenó al Congreso de la Unión, cumpliera con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y, en consecuencia, procediera a emitir una ley que regule el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, antes de que finalizara el segundo periodo ordinario de sesiones de este último año de la LXIII Legislatura, esto es, antes del 30 de abril de 2018 (SCJN, 2015).

Como se vio de lo antes expuesto, el criterio sobre la procedencia del amparo contra omisiones del legislador es relevante, ya que apunta a una evolución de esta institución jurídica que nunca había considerado esa posibilidad.

No obstante, es indispensable contar con un mecanismo procesal tendente a controlar la inactividad del legislador cuando éste tenga la obligación de emitir una norma porque así se lo ordena la Constitución. Ello porque si bien, el amparo resultó procedente contra una omisión absoluta atribuida al legislador, los medios de control constitucional tienen que robustecerse con alternativas expresamente reguladas, sin dejar dudas sobre su interpretación y aplicación, para resolver cuestiones relacionadas con omisiones legislativas que tiendan a vulnerar lo dispuesto en la Constitución.

4.2. El papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En este apartado, se destacará la intervención progresista del TEPJF ante las denominadas *omisiones absolutas del legislador*; puesto que aún y cuando en el sistema jurídico mexicano no

existe un medio de control constitucional expresamente previsto para dicho propósito, ni el Tribunal Electoral es el máximo Tribunal Constitucional en el país (como sí lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación), éste ha tomado el liderazgo como tribunal constitucional especializado en materia electoral, y en ese sentido, ha obligado al legislador a emitir la normativa correspondiente para hacer efectivos los mandatos constitucionales.

Así las cosas, se da cuenta de una impugnación resuelta por la Sala Superior del TEPJF, el expediente SUP-JRC-122/2013, derivado de un Juicio de Revisión Constitucional promovido por el Partido Acción Nacional en Tamaulipas y el representante propietario de dicho partido ante el Consejo General del Instituto Electoral de la misma entidad federativa: contra la omisión de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Tamaulipas, de realizar adecuaciones a la legislación electoral del estado, en términos del artículo tercero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otras, para incorporar el tema de las candidaturas independientes, que fue donde surgió el reclamo de la omisión (TEPJF, 2013).

En el referido fallo, el TEPJF, una vez establecida la omisión absoluta por parte de la Sexagésima Primera Legislatura del H. Congreso del Estado de Tamaulipas, ordenó a esta, de acuerdo a su agenda legislativa, realizar las adecuaciones a la legislación electoral del estado, en términos del artículo tercero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cuanto hace a la materia político-electoral, para armonizar la Constitución local y la legislación interna al Pacto Federal (TEPJF, 2013).

Como se indicó, la Sala Superior, reconoció la existencia de la omisión absoluta, partiendo de la base de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene normas supremas y eficaces, cuya aplicabilidad depende de instrumentos que pueden restablecer el orden constitucional alterado, por ende, es razonable estimar que uno de esos instrumentos es precisamente el control de las omisiones legislativas de carácter concreto sobre omisiones contrarias a la carta magna (TEPJF, 2013).

Como resultado de lo anterior, consideró que el hecho de que algún Congreso local reciba un mandato vinculado a una facultad de esa naturaleza, sin que el legislador se pronuncie al

respecto, vulnera la Constitución, dado que dicha conducta merma la plena eficacia de la Ley Fundamental (TEPJF, 2013).

De lo anterior, la Sala Superior estimó que las omisiones legislativas absolutas pueden violentar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones, y como tal, concluyó que también se violentaba el principio de certeza, dado que puede incidir en el hecho de que todos los actores políticos desconozcan las reglas bajo las cuales se va a conducir el proceso electoral local (TEPJF, 2013).

Asimismo, reconoció que la falta de la emisión de una norma, sea del carácter que sea, violenta los derechos humanos en la medida que la creación de una norma por parte de un órgano facultado para ello, se da en beneficio y en el interés de la ciudadanía, tomando en cuenta que la previsión de legislar deviene de un mandato constitucional (TEPJF, 2013).

Bajo esas circunstancias, ese órgano jurisdiccional consideró que en el supuesto que las omisiones legislativas de carácter concreto en materia electoral conculcaran derechos humanos, trae como consecuencia la necesaria intervención del órgano jurisdiccional encargado de garantizar que todos los actos y resoluciones se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad, pues de lo contrario se dejaría en manos del legislador secundario la determinación del ejercicio de un derecho fundamental (TEPJF, 2013).

En el caso concreto, tal como lo hemos visto, se tuvo en cuenta:

a) Una reforma y adición de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política. Publicada por decreto el 9 de agosto de 2012;

b) El mandato constitucional respecto a que el decreto de mérito entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; así como que tanto el Congreso de la Unión como los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa expidan la legislación aplicable o realicen las adecuaciones necesarias a su legislación, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor, y

c) Al momento en que se resolvió el citado asunto, esto es, 2 de octubre de 2013, en el Estado de Tamaulipas no se tenía constancia de que se hubieren realizado las adecuaciones respectivas ordenadas en el transitorio tercero del decreto de reforma y adición constitucional (TEPJF, 2013).

Por tanto, se dio la concurrencia de los dos elementos descritos: mandato constitucional de legislar e inactividad legislativa.

En consecuencia, la Sala Superior concluyó que la omisión citada vulneraba tanto al artículo tercero transitorio de la reforma y adición, así como los diversos artículos 1º y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues con la omisión absoluta se impide que las disposiciones de la Carta Magna sean plenamente eficaces en beneficio de la propia ciudadanía (TEPJF, 2013).

Finalmente no pasó inadvertido para la Sala Superior, que a la fecha en que se resolvió la controversia, se estaba llevando a cabo el proceso de reforma de los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionada con la implementación de las candidaturas independientes en las entidades federativas y el Distrito Federal. Donde apreció que de tal procedimiento, se tiene que no existía un nuevo plazo para que las legislaturas locales emitieran la nueva configuración normativa en la materia. Asimismo, tal reforma se encontraba en *vacatio legis* (TEPJF, 2013).

En ese sentido, estimó que tal procedimiento de reforma, no era obstáculo para considerar que el transitorio tercero de la reforma constitucional que se analiza es el que precisamente estableció el plazo que la legislatura de Tamaulipas tenía para legislar en la materia, por lo que el transcurso del mismo actualiza la omisión legislativa absoluta (TEPJF, 2013).

La resolución del referido caso, dio pauta a la emisión de la Tesis Relevante número XXIX/2013, de rubro: "Omisión Legislativa en Materia Electoral. En su Carácter Absoluto y Concreto es Violatoria del Principio de Supremacía Constitucional" (TEPJF, 2013).

En otro asunto, el 12 de febrero de 2014, la Sala Superior del TEPJF, resolvió los expedientes SUP-JDC-1137/2013 y SUP-JDC-1149/2013 acumulados, derivados de las demandas promovidas por Manuel Jesús Clouthier Carrillo, en contra de la supuesta violación a su derecho político-electoral a ser votado como candidato independiente a diputado federal por el distrito electoral federal 05 en el Estado de Sinaloa, derivada de la omisión atribuida al Congreso de la Unión de expedir la legislación necesaria para su ejercicio efectivo, no obstante haber vencido el plazo previsto en el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce (TEPJ, 2014).

Al respecto, la Sala Superior, por mayoría, con los votos razonados de los Magistrados Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, José Alejandro Luna Ramos, y Pedro Esteban Penagos López, y los votos particulares de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa y de los Magistrados Constancio Carrasco Daza y Salvador Olimpo Nava Gomar (quienes se

manifestaron a favor de declarar fundado el juicio, decretando la existencia de la omisión); determinó sobreseer los juicios promovidos por el actor, bajo el argumento de que en la especie, quedaron sin materia por un cambio de situación jurídica, por virtud de la reforma constitucional en materia política-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, en donde el Congreso de la Unión cuenta hasta el 30 de abril del mismo año para emitir la legislación secundaria en materia de candidaturas independientes (TEPJF, 2014).

Además, los Magistrados Manuel González Oropeza, José Alejandro Luna Ramos, y Pedro Esteban Penagos López, estimaron que no sólo resultaban improcedentes los citados medios de impugnación por dicha causa, sino también por la falta de legitimación e interés jurídico del actor, de acuerdo a lo expresado en su correspondiente voto razonado -el magistrado Flavio Galván emitió voto razonado en contra de esta última tesis- (TEPJF, 2014).

Por su parte, la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, y los Magistrados Salvador Olimpo Nava Gomar y Constancio Carrasco Daza, en congruencia con lo resuelto por esa Sala Superior en el expediente SUP-JRC-122/2013, que ha sido analizado, se manifestaron en contra de la mayoría, y consideraron que debía declararse fundados los agravios, y por lo tanto, decretar la existencia de la omisión atribuible al Congreso de la Unión, ordenando entonces a éste, que emitiera y aprobara la legislación correspondiente, a más tardar el 30 de abril de 2014 (TEPJF, 2014).

Como se puede advertir de lo anterior, aún y cuando nuestro sistema jurídico no establece alguna garantía procesal para controlar las omisiones absolutas del legislador, la Sala Superior del TEPJF, ha dado muestras de su compromiso con la defensa de la Constitución y los derechos humanos, al conocer de este tipo de asuntos, que desde nuestro parecer, debieran ser competencia del máximo tribunal constitucional del país (la Suprema Corte de Justicia de la Nación), por los efectos que se pueden producir en caso de declarar la existencia de la omisión absoluta.

5. Reflexión conclusiva y propuesta

La eficacia del orden constitucional no sólo debe comprender el control de los actos positivos, es decir, en donde el legislador ha emitido una norma, y se constata si esa norma es o no conforme con la constitución, sino también de actos negativos, en donde el legislador ha omitido regular determinados aspectos ordenados por la norma suprema.

Para que la omisión resulte inconstitucional, no sólo se requiere que el legislador incumpla con su deber de legislar, sino también existe inconstitucionalidad en las omisiones, cuando con esa inactividad, se mantengan o se creen situaciones jurídicas contrarias a la Constitución. Es por ello, que a través de las acciones por omisión legislativa, se busca activar al legislador, para evitar que con la omisión de sus atribuciones, se vulnere lo dispuesto en la Constitución.

Tanto en lo teórico como en lo práctico, se pueden distinguir dos modalidades de omisiones legislativas, la absoluta y la relativa.

Como se afirmó precedentemente, la SCJN a través de la actividad interpretativa, en un primer momento consideró procedente la controversia constitucional para el control de las omisiones absolutas del legislador, cerrando la puerta de esta vía tiempo más tarde; luego, estimó que la Acción de Inconstitucionalidad resultaba viable para el control constitucional de omisiones parciales. De ahí la pertinencia de contar con un mecanismo de control constitucional que permita controlar la inactividad absoluta del legislador

Del mismo modo, resulta relevante la actividad interpretativa llevada a cabo por la sala superior del TEPJF ante los casos de omisiones absolutas del poder legislativo, donde ha mandado al citado poder para que emita las normas tendentes a complementar lo ordenado en la Constitución.

Tampoco se puede dejar de lado, la resolución de la Primera Sala de la SCJN, tomada dentro del amparo en revisión 1359/2015, la que resulta trascendental, en primer lugar, porque le da una nueva dimensión al juicio de amparo, que nos permite catalogarlo como un recurso judicial efectivo, para controvertir omisiones absolutas de carácter legislativo que resulten violatorias de derechos humanos.

El juicio de amparo, nunca había resultado procedente para combatir omisiones del legislador, incluso, los criterios de la SCJN en materia de omisiones legislativas de carácter absoluto -como la que se presentó en el asunto analizado-, eran atendidas vía controversia constitucional, y las de carácter relativo, a través de la acción de inconstitucionalidad; por lo que este criterio abre la puerta para evolucionar en el control de la inactividad del poder legislativo, a través del amparo.

Empero, como se apuntó en líneas atrás, es indispensable contar con un mecanismo procesal tendente a controlar la inactividad del legislador cuando éste tenga la obligación de emitir una norma porque así se lo ordena la Constitución: ello porque si bien, el amparo resultó

procedente contra una omisión absoluta atribuida al legislador, aún no se forma jurisprudencia obligatoria en ese tema, es decir, se trata de un solo precedente. Por lo que para que se forme jurisprudencia con carácter de obligatorio, el criterio tiene que ser utilizado en la resolución de otros cuatro asuntos cuando menos, ya que se requieren cinco criterios no interrumpidos por otro en contrario, conforme los artículos 222, 223 y 224 de la Ley de Amparo (LA, 2018). De ahí que se encuentre latente la posibilidad de que la SCJN cambie su criterio como lo hizo en su momento con la procedencia de las controversias constitucionales para controvertir las omisiones absolutas del legislador.

Lo mismo sucede en el caso de la materia electoral, donde el criterio que existe del TEPJF para controlar las omisiones absolutas inconstitucionales del legislador, encuentra sustento en una tesis relevante, pero no en jurisprudencia obligatoria. De ahí que no se encuentre bien consolidada la doctrina jurisprudencial del TEPJF para controlar la inactividad del legislador.

Y las acciones de inconstitucionalidad, encuentran su limitación en la improcedencia de esa vía contra omisiones inconstitucionales de carácter absoluto; si bien, proceden en contra de omisiones parciales, pero se insiste, las omisiones absolutas no pueden ser controladas a través de dicho mecanismo de control constitucional, y como se vio, tampoco a través del medio de control denominado controversias constitucionales.

Consecuentemente, los medios de control constitucional tienen que robustecerse con alternativas expresamente reguladas (sin dejar dudas sobre su interpretación y aplicación), para resolver cuestiones relacionadas con omisiones legislativas que tiendan a vulnerar lo dispuesto en la Constitución: El medio de control constitucional que se propone se denomina: *acciones por omisión legislativa*, sobre el que se razona lo siguiente.

Las acciones por omisión legislativa tendrían como objeto el permitir que se hagan efectivos los mandatos constitucionales cuando el legislador o el órgano encargado de emitir la norma, omita expedir la norma encaminada a tal fin, o sea, cuando se incumpla el deber de procurar expedir las normas necesarias para hacer eficaces los postulados contenidos en la Constitución General de la República.

Entre los sujetos legitimados para interponerla, encontramos los siguientes:

- a) Al 20% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- b) Al 20% de los integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;
- c) Al 20% de los integrantes de las legislaturas de los Estados;
- d) Al 20% de los integrantes de la asamblea de representantes de la Ciudad de México;

-
- e) A la Comisión Nacional de Derechos Humanos;
 - f) A las Comisiones Estatales de Derechos Humanos;
 - g) A las Universidades Públicas y Privadas
 - h) A los órganos garantes (nacional y locales) del acceso a la información pública y protección de datos personales
- Por cuanto hace a las normas electorales:
- i) A los Partidos Políticos Nacionales;
 - j) A los Partidos Políticos Estatales, con registro ante la autoridad electoral de la entidad federativa correspondiente;
 - k) Al Instituto Nacional Electoral;
 - l) A los Institutos Electorales de las entidades Federativas;
 - m) Al tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y
 - n) A los Órganos Jurisdiccionales electorales de los Estados.

Las sentencias que se emitan en este tipo de asuntos, deberán conceder un tiempo razonable para que el órgano encargado cumpla con su deber de legislar la cuestión omitida, para tal efecto, se propone que sea el de un periodo ordinario de sesiones de la legislatura (independientemente de si se trata o no de un órgano legislativo). Asimismo, las sentencias que decreten la existencia de omisión legislativa, deberán ser aprobadas por una mayoría de ocho votos, para con ello vincular al órgano legislativo a emitir la normatividad omitida.

En caso de que se incumpla con la determinación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ésta contará con facultades para sustituir al órgano encargado de emitir la norma, caso en el cual, dará las pautas que garanticen el cumplimiento del mandato constitucional omitido, hasta en tanto se cumpla con la obligación de emitir la normativa correspondiente. Las sentencias que se emitan en estos rubros, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en los Periódicos Oficiales de los Estados.

THE MEXICAN CONSTITUTIONAL JUSTICE BEFORE THE LEGISLATIVE OMISSIONS

ABSTRACT

The purpose of this paper is to show how the Mexican constitutional justice has dealt with the topic of unconstitutionality due to legislative omission, given the absence in the Political Constitution of the United Mexican States (CPEUM) of a means of constitutional control expressly provided to activate the legislator when he has been disregarding his duty to legislate on a constitutional mandate. The foregoing with the purpose of demonstrating that, despite the interpretative efforts of constitutional justice in Mexico, there is a need for a specific regulation regarding unconstitutionality due to legislative omission. Therefore, the analysis and development of this text will be done under the case study method and the corresponding analysis and interpretation of the constitutional and legal framework that regulates the control of constitutionality in Mexico (legal and exegetical dogmatic methods), as well as the comparative method in order to highlight how the subject under study has been regulated in other countries.

Keywords: legislative omission, unconstitutionality, constitutional justice, constitutional control.

FUENTES DE LA INVESTIGACIÓN

- CARBONELL, M., coord., (2003). *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, UNAM, México.
- FERNÁNDEZ, J., (1998). *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español.*, Civitas, Madrid,
- FERNÁNDEZ, F., (1995). “La dinamización de los mecanismos de garantía de los derechos y los intereses difusos en el estado social”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto 1995.
- NOGUEIRA, H., (2004). “Consideraciones sobre las sentencias de los tribunales constitucionales y sus efectos en América del Sur”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, julio-diciembre 2004.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2018. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultada el 1 diciembre de 2018
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA EX REPÚBLICA FEDERATIVA DE YUGOSLAVIA
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE PORTUGAL
- CONSTITUCIÓN VOLIVARIANA DE VENEZUELA
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE BRASIL

-
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COSTA RICA
 - CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ
 - CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIAPAS
 - CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TLAXCALA
 - CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO
 - Decreto número 3, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, con fecha jueves veinticinco de octubre de 2002.
 - LEY DE AMPARO. 2018. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultada el 10 de febrero de 2018.
 - Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. (1999). Tesis P./J. 82/99.
 - Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.(2006). Tesis P./J. 12/2006.
 - Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. (2006). Tesis P./J. 14/2006.
 - SCJN. (1997). Tesis P. CLXVIII/97.
 - SCJN. (1999). Tesis P. LXXX/99.
 - SCJN. (2001). Acción de inconstitucionalidad 22/2001.
 - SCJN. (2002). Controversia constitucional 46/2002.
 - SCJN. (2002). Acción de inconstitucionalidad 27/2002.
 - SCJN. (2006). Controversia constitucional 59/2006.
 - SCJN. (2007). Tesis P. XXXI/2007.
 - SCJN. (2007). Amparo en revisión 962/2007.
 - SCJN. (2008). Tesis P./J. 5/2008.
 - SCJN. (2008). Tesis P./J. 134/2008.
 - SCJN. (2009). Acción de inconstitucionalidad 27/2009.
 - SCJN.(2009). Acción de inconstitucionalidad 39/2009 y 41/2009 acumuladas.
 - SCJN. (2015). Sentencia dictada en el juicio de amparo en revisión 1359/2015. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf, consultada el 8 de junio de 2018.
 - TEPJF. (2013). Sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-122/2013. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JRC/SUP-JRC-00122-2013.htm>., consultada el 20 de julio de 2018.

-
- TEPJF. (2013). Tesis XXIX/2013. OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.2013. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=XXIX/2013&tpoBusqueda=S&sWord=Omisi%C3%B3n,Legislativa>, consultada el 9 de julio de 2018.
 - TEPJF. (2014). Sentencia dictada en los expedientes SUP-JDC-1137/2013 y SUP-JDC-1149/2013. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1137-2013.pdf, consultada el 10 de julio de 2018.

Trabalo recebido em 22 de janeiro de 2019
Aceito em 24 de fevereiro de 2019