

Sección
Estados



Acciones por omisión legislativa como medio de control constitucional en materia electoral

*Actions Due to Legislative Omission
as a Means of Constitutional Control in Electoral Issues*

Raúl Montoya Zamora*

RESUMEN

En el artículo se describen las características de las “acciones por omisión legislativa”. Para ello, en primer lugar, el autor realiza una aproximación conceptual sobre su significado y un estudio dogmático acerca de la regulación de la institución de mérito en la legislación extranjera y en el constitucionalismo estatal. Finalmente, establece una propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se incluya el medio de control constitucional denominado precisamente “acciones por omisión legislativa”.

PALABRAS CLAVE: acciones por omisión legislativa, control constitucional.

ABSTRACT

The article describes the characteristics of the “actions due to legislative omission.” The paper takes a conceptual approach to the legislative omission and a dogmatic study about the regulation of the merit insti-

* Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango adscrito a la Ponencia de la magistrada Hortensia Alvarado Cisnero.

tution in the foreign law and state constitutionalism. It finally proposes to amend the Constitution of the United Mexican States, where the means of constitutional control actions due to legislative omission are provided.

KEYWORDS: legislative omission, constitutional control.

Planteamiento introductorio

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

Para ilustrar esa evolución se pueden citar como últimos referentes la reforma constitucional en materia electoral de noviembre del año 2007, y la correspondiente reforma legal del año 2008, en donde, dentro de lo que interesa, se dio un avance significativo en el control constitucional en la materia electoral al facultar a las Salas del Tribunal Electoral a resolver sobre la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

No obstante lo anterior, falta mucho por hacer para perfeccionar al máximo los mecanismos que permitan hacer posible 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 incluye expresamente alguno que permita controlar la inactividad del legislador, es decir, los casos en que éste ha sido omiso en regular algún aspecto sustancial ordenado en la Constitución General de la República.

Si bien es cierto que la SCJN, con un criterio progresista sobre el control constitucional, al resolver la Acción de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, entre otros casos de igual relevancia, 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, es necesario 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 la acción de inconstitucionalidad en contra de

omisiones sólo procede en los casos en que la omisión es relativa, esto es, en los casos en que el legislador ha emitido una norma general, pero que resulta inconstitucional por omitir algunos supuestos exigidos por la Constitución, sin embargo, dicha vía no resulta procedente cuando la omisión es absoluta, teniendo como consecuencia que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional parcial para controlar las omisiones del legislador.

En consecuencia, en las siguientes líneas se tratará de justificar una propuesta viable sobre un mecanismo de control constitucional que desde ahora me permito denominar “acciones por omisión legislativa”.

Para lograr el propósito, en primer lugar se procede a fijar un apartado conceptual sobre la omisión legislativa, seguido de un estudio dogmático acerca de la regulación de la institución de mérito en la legislación extranjera y en el constitucionalismo estatal, para finalizar con una propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se incluya el medio de control constitucional denominado “acciones por omisión legislativa”.

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 (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 que también exista 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.

Supongamos, en vía de ejemplo, que el constituyente ha dispuesto que se deben 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 ordena la Constitución.

Un ejemplo real de omisiones absolutas es el caso del Derecho a la Información, que desde el año 1977 fue consagrado a nivel constitucional, sin embargo, no fue sino hasta abril de 2002, 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 hacía más de 20 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 relativa surge cuando el legislador, al emitir alguna 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.

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 no 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.

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.

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.

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 Maya-goitia. Y votaron en contra los Ministros Luna Ramos y Franco González Salas. Dicha acción fue resuelta en sesión celebrada el día 10 de noviembre de 2009.

En un caso más reciente, 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.

Uno de los temas que originaron controversia al resolver la mencionada acción de inconstitucionalidad derivó del planteamiento de la votación 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 SCJN 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 esa votación (ocho votos) para declarar la omisión legislativa. 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.

Desde mi particular punto de vista, considero que la omisión debe 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 dispone:

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.

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 donde

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.

Otro punto por demás interesante en el tema de las omisiones legislativas es en cuanto al 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, considero que la postura amplia señalada en el inciso a) anterior es la 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 (1995, 598), 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, 100-4).

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. Un ejemplo de esta modalidad lo encontramos en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, en la que se concedió al Congreso del Estado de Quintana Roo un plazo en el que debía cumplir con la emisión de las normas que contemplaran los supuestos para los recuentos totales o parciales de votación en sede jurisdiccional. El plazo fijado fue antes de la celebración de la jornada electoral.

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 cómo se debe concretizar la legislación omitida, a efecto de que su contenido sea compatible con la Constitución. Dicha modalidad me parece 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, considero que dicha situación se debe dejar en situaciones totalmente excepcionales, ya que de permitir que en cualquier situación el órgano de control constitucional dicte las normas faltantes, 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 complementemente provisionalmente el orden jurídico entre tanto el legislador emita las normas omitidas.

Un ejemplo de sentencia en dónde se haya dictado provisionalmente una norma general para el caso concreto, mientras tanto el legislador emite la norma omitida, 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 de la sentencia recaída a la citada Acción de inconstitucionalidad, se declaró 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, se condenó al órgano legislativo de esa entidad federativa a legislar a la brevedad posible para corregir la deficiencia apuntada. Entre tanto, se facultó al instituto estatal electoral para celebrar dichos convenios en los términos asentados en el penúltimo considerando de la mencionada resolución.

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.

Breve referencia en otros países y en el Constitucionalismo Estatal

Ante la diversidad de datos en cuanto al tratamiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, en el presente trabajo sólo nos limitaremos a señalar 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.

Asimismo, se hará un estudio del constitucionalismo estatal, a efecto de evidenciar la manera en que las entidades federativas han afrontado la problemática de la omisión legislativa.

Todo lo anterior tiene el propósito de realizar 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 1974, en la ex República Socialista de Yugoslavia. El artículo 377 de la Constitución de aquel 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 2 de abril de 1976, reformada en 1982, 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 en mecanismo para el control de las omisiones del legislador, al establecer en el artículo 103, apartado 2, de la Constitución de 1988, 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 1989; Venezuela, en el artículo 366, apartado 7, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999; Ecuador; Paraguay, entre otros.¹

En lo que respecta al constitucionalismo estatal, destacan los estados de Veracruz, Chiapas, Quintana Roo y Tlaxcala (Elizondo y Montoya 2007).

En el estado de Veracruz, el artículo 65, fracción III, de la Constitución de ese estado, dispone que las acciones por omisión legislativa proceden cuando se considere que el Congreso de Veracruz no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución de dicho Estado. Los agentes facultados para interponerla

¹ Sobre este tema en particular véase: Bazán, Víctor. 2003. Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales: una visión de derecho comparado. En Carbonell, Miguel coord. *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, 105. UNAM: México.

son: a) el Gobernador del Estado, o b) cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos. La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado. En tal resolución se determinará un plazo que comprenda dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado para que expida la ley o decreto de que se trate la omisión. En este tipo de acciones se reserva una fase creadora para el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, pues en el caso de que vencido el plazo a que nos referimos no se atendiera lo dispuesto en la resolución, el Tribunal dictará las bases a que deberán sujetarse las autoridades en tanto se expide dicha ley o decreto.

Por lo que respecta al estado de Chiapas, en el Decreto número 3, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, con fecha jueves 25 de octubre de 2002, respecto a las acciones por omisión legislativa se consideró que tienen por objeto garantizar la constitucionalidad de los actos legislativos, ya que al poder legislativo le corresponde la obligación de hacer leyes, definir el marco jurídico de la acción de gobierno. Emergiendo de esta manera el principio de legalidad al cual debe estar sometido la administración pública, los entes y órganos de un estado.

Se destaca además la situación de que el poder público proviene del poder constituyente y sólo puede ejercerse conforme a los mandatos de éste, representados en los fines, valores, principios y derechos consagrados en la Constitución. De esa manera se llega a la conclusión de que el objetivo primordial de la acción por omisión legislativa es el de garantizar que el poder legislativo cumpla con su deber de dotar a la comunidad, de la cual emana, de las leyes y disposiciones legales que permitan la armónica convivencia de los miembros de ésta. Además se señala que la acción por omisión legislativa tiene por objeto evitar que el legislador ejerza su poder en contravía del sistema axiológico de la Constitución o de los derechos fundamentales de cada uno de los habitantes del territorio.

El Estado de Quintana Roo contempla dentro del artículo 105, fracción III de su Constitución lo atinente a las acciones por omisión legislativa, que

proceden cuando se considere que el Congreso del estado no ha resuelto sobre la expedición de alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución de Quintana Roo, que interponga el gobernador del estado y un ayuntamiento.

El párrafo segundo del artículo en comento indica que 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. El párrafo III de la norma citada señala que 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 periodo ordinario que curse o el inmediato siguiente del Congreso del Estado, pudiendo disminuir ese plazo cuando el interés público lo amerite.

Por lo que respecta al estado de Tlaxcala, el artículo 81, párrafo 1, fracción V de la Constitución estatal, dispone que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de ese estado actuará como Tribunal Constitucional, siendo competente para conocer de las acciones contra lo omisión legislativa imputables al congreso, gobernador, ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular de ese estado.

Se destaca que el ejercicio de esa acción corresponde a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el estado. Asimismo, conviene señalar que de corroborarse la omisión legislativa se concede a la responsable un término que no debe exceder de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada.

Como se desprende del análisis efectuado dentro del constitucionalismo estatal, no existe uniformidad en la regulación de la figura procesal estudiada. Así, por ejemplo, en el caso de la Constitución de Tlaxcala se tiene que la acción por omisión legislativa abarca no sólo al poder legislativo, sino también al Gobernador del estado, ayuntamientos y concejos

municipales, al contrario de lo que sucede en los estados de Quintana Roo, Chiapas y Veracruz, en donde la acción por omisión legislativa sólo procede en contra de la omisión del poder legislativo.

En mérito de lo anterior y de la circunstancia 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, se hace necesaria la creación de un medio de control constitucional que active al legislador cuando ha incumplido con su deber de normar una situación ordenada por la Carta Magna. Ese medio de control constitucional lo denominaremos “acciones por omisión legislativa”.

Propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como se apuntó en el apartado anterior, 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. 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 permitir que se hagan efectivos los mandatos constitucionales cuando el legislador o el órgano encargado de hacerlo omite 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.

Los sujetos legitimados para interponerla serían los siguientes:

- a) El 20% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- b) El 20% de los integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;

- c) El 20% de los integrantes de las legislaturas de los Estados;
- d) El 20% de los integrantes de la asamblea de representantes del Distrito Federal;
- e) La Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- f) Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos;
- g) Las Universidades Públicas y Privadas

Por cuanto hace a las normas electorales:

- h) Los Partidos Políticos Nacionales;
- i) Los Partidos Políticos Estatales, con registro ante la autoridad electoral de la entidad federativa correspondiente;
- j) El Instituto Federal Electoral;
- k) Los Institutos Electorales de las entidades Federativas;
- l) El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y
- m) 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.

*Redacción y ubicación
de la propuesta de reforma*

La ubicación de la propuesta de reforma de la acción por omisión legislativa tendría lugar en el artículo 105 constitucional, incorporando una fracción más al citado artículo (que sería en una nueva fracción III, por lo que la fracción III vigente pasaría a ser la fracción IV).

Propuesta de reforma:

Artículo 105

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
...
...
- II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una disposición normativa con fuerza de ley y esta Constitución.
...
- III. De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso de la Unión, cualquiera de las cámaras de éste, las legislaturas de los estados, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o los órganos encargados de la administración pública federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, no han resuelto alguna ley o disposición normativa con fuerza de ley, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución.

El ejercicio de las acciones por omisión legislativa se sujetará a las bases siguientes:

1. Sólo podrá promoverse por:
 - a) El equivalente al 20 por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la complementación de leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter federal o del Distrito Federal.
 - b) El equivalente al 20 por ciento de los integrantes del Senado, en complementación de leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter federal o del Distrito Federal.
 - c) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en complementación de leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter federal, estatal, del Distrito Federal y municipal.
 - d) A Las Universidades Públicas y Privadas con reconocimiento oficial ante la autoridad de educación en el país, en complementación de leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter federal, estatal, del Distrito Federal y municipal.
 - e) El equivalente al 20 por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en complementación de leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter estatal y municipal.
 - f) Las Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas, en complementación de leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter federal, estatal, del Distrito Federal y municipal.
 - g) El equivalente al 20 por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en complementación de leyes o disposiciones normativas con fuerza de ley en el ámbito competencial del Distrito Federal.

- h) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en complementación de leyes electorales o disposiciones normativas con fuerza de ley, federales o locales.
 - i) Los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en complementación de leyes electorales o disposiciones normativas con fuerza de ley en el ámbito competencial del estado que les otorgó el registro.
 - j) El Instituto Federal Electoral, en complementación de leyes electorales o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter federal.
 - k) Los Institutos Electorales de las Entidades Federativas, en complementación de leyes electorales o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter local.
 - l) Al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en complementación de leyes electorales o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter federal, estatal y del Distrito Federal.
 - m) A los órganos jurisdiccionales electorales de las Entidades Federativas, en complementación de leyes electorales o disposiciones normativas con fuerza de ley de carácter local.
2. La resolución que emita el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde decrete la existencia de omisión legislativa, tendrá que ser aprobada por una mayoría de ocho votos, y surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa involucrada; en dicha resolución se determinará un plazo que comprenda un periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión para que se resuelva. En caso de que la autoridad encargada de legislar no diese cumplimiento en tiempo a lo ordenado por la Suprema Corte en su sentencia, ésta indicará los lineamientos generales

para el debido cumplimiento del mandato constitucional omitido, los cuales tendrán vigencia hasta en tanto se emite la disposición correspondiente por la autoridad responsable de la omisión.

Conclusiones

Primera.- 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.

Segunda.- Para que la omisión resulte inconstitucional no sólo se requiere que el legislador incumpla con su deber de legislar, sino que también exista 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.

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

Cuarta.- 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 donde 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.

Fuentes consultadas

- Carbonell, Miguel, coord. 2003. *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*. México: UNAM.
- Constitución Bolivariana de Venezuela.
- Constitución Política de Brasil.
- Constitución Política de Costa Rica.
- Constitución Política de la ex República Federativa de Yugoslavia.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política de Portugal.
- Constitución Política del Estado de Chiapas.
- Constitución Política del Estado de Quintana Roo.
- Constitución Política del Estado de Tlaxcala.
- Constitución Política del Estado de Veracruz.
- Elizondo Gasperín, María Macarita y Raúl Montoya Zamora. 2007. *Control Constitucional en Materia Electoral*. México: Instituto Electoral de Chihuahua.
- Fernández Rodríguez, José Julio. 1998. *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español*. Madrid: Civitas.
- Fernández Segado, Francisco. 1995. La dinamización de los mecanismos de garantía de los derechos y los intereses difusos en el Estado social. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 83 (mayo-agosto) nueva serie, año XXVIII.
- Nogueira Alcalá, 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).
- Periódico Oficial del Estado de Chiapas. 2002. *Decreto número 3* (25 de octubre).