

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA ACCIÓN POR OMISIÓN LEGISLATIVA

César ASTUDILLO*

SUMARIO: I. *Nota preliminar*. II. *Las entidades federativas y la acción por omisión legislativa*. III. *Veracruz*. IV. *Tlaxcala*. V. *Chiapas*. VI. *Quintana Roo*. VII. *Coahuila*. VIII. *Conclusiones*.

I. NOTA PRELIMINAR

El trabajo que se presenta, digámoslo desde el principio, tiene una finalidad meramente descriptiva. Este hecho no resta, en absoluto, ningún mérito a su contenido, en virtud de que intenta exponer la forma de estructuración de una figura jurídica que no ha merecido la debida atención de la doctrina constitucional. Me refiero al instituto de la “omisión legislativa” que hoy se encuentra incorporada a algunos ordenamientos constitucionales estatales con objeto de contar con un específico mecanismo de tutela frente a aquellas inercias legislativas que vulneran su cualidad normativa.¹

El tema, por otro lado, resulta de gran actualidad e interés si observamos que a finales de 2005 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sentó doctrina con relación al concepto y la tipología de las omi-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Sobre el tema de la inconstitucionalidad por omisión, acúdase en concreto a Fernández Rodríguez, José Julio, *La inconstitucionalidad por omisión: teoría general; derecho comparado; el caso español*, Madrid, Civitas, 1998; Villaverde Menéndez, Ignacio, *La inconstitucionalidad por omisión*, Madrid, McGraw-Hill, 1997; Bazán, Víctor (coord.), *Inconstitucionalidad por omisión*, Bogotá, Temis, 1997; Carbonell, Miguel (comp.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, 2a ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

siones legislativas. Las controversias constitucionales 46/2002 del 10 de marzo de 2005 y 14/2005 del 3 de octubre de 2005 han dado lugar a tres tesis jurisprudenciales de la máxima importancia,² pues por primera vez se establece una tipología de las omisiones del legislador.

Si se tiene en cuenta lo que viene sucediendo en las entidades federativas y lo que ha resuelto la SCJN es posible inferir un dato bastante significativo: la omisión legislativa, es decir, aquella abstención del legislador que impacta negativamente en la debida actuación de los mandatos constitucionales puede abordarse dentro de un proceso constitucional e, igualmente, como un proceso constitucional.³ Dentro del proceso, en virtud de que la Corte ha empleado uno de los instrumentos de tutela constitucional de que dispone, la controversia constitucional, para pronunciarse sobre la omisión, a pesar de que su finalidad primera no se encuentra dirigida a constatar la inactividad legislativa, sino a definir el sistema de competencias y atribuciones de la Constitución; sin embargo, su empleo ha resultado indispensable, pues la inexistencia de una o más normas, o la falta de realización de un acto concreto es justamente la causa de que una disposición o acto de autoridad se encuentre viciado y sea declarado inconstitucional. Como proceso aparece en aquellos sistemas de justicia constitucional local en donde se ha incorporado un concreto y específico proceso constitucional para conocer directa y exclusivamente sobre la inconstitucionalidad de la inercia del legislador.

La inconstitucionalidad por omisión como proceso será objeto de nuestras reflexiones en función de que diversas entidades federativas, entre las que se cuentan a Veracruz, Tlaxcala, Chiapas, Quintana Roo y Coahuila, han instrumentado un específico y autónomo proceso constitucional para el conocimiento de la inercia del legislador democrático. Coahuila aparece como experiencia particular en virtud de que en ese

² La controversia constitucional 14/2005 permitió establecer las tesis jurisprudenciales 9, 10 y 11 de 2006, cuyo rubro señalan: “PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS”. “ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES”. “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, pp. 1533, 1528 y 1527, respectivamente.

³ Mas allá de la discusión teórica respecto a si estamos frente a un proceso o a un procedimiento, para efectos meramente expositivos vamos a hablar genéricamente de *procesos constitucionales*. Sobre el particular acúdase a Zagrebelsky, Gustavo, “Diritto processuale costituzionale?”, en varios autores, *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1990, pp. 105 y ss.

contexto se ha optado por ampliar el objeto de la acción de inconstitucionalidad; por ello, a través del mismo instrumento se conoce la inconstitucionalidad de normas existentes y de normas ausentes.

De conformidad con lo anterior, nos centraremos en estas experiencias con el objeto de discernir los órganos a quienes compete conocer de dicha inconstitucionalidad, la amplitud del objeto del proceso, la apertura de la legitimación y el procedimiento concreto que se sigue en su substanciación.

II. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LA ACCIÓN POR OMISIÓN LEGISLATIVA

Frente a la experiencia de la SCJN que ha afrontado las omisiones legislativas dentro de los procesos constitucionales que tiene encomendados, un significativo número de entidades federativas ha dispuesto el conocimiento de las inercias legislativas como un proceso constitucional particular.⁴ Esto significa, por paradójico que pueda parecer, que el objeto del control de la constitucionalidad, al menos desde un punto de vista formal, se encuentra más extendido en las Constituciones de algunas entidades que en la propia Constitución general, puesto que con su incorporación los tribunales estatales están en aptitud de conocer aquellos actos y disposiciones que puedan vulnerar su orden constitucional, y además, aquellas omisiones en que incurre el legislador y que generan el mismo efecto negativo para el ordenamiento.

Por lo mismo, es posible afirmar que la reforma constitucional del estado de Veracruz, en 2000, ha abierto una nueva etapa histórica para la justicia constitucional mexicana. A lado del sistema de justicia constitucional que ha tenido por objeto la tutela de la supremacía normativa de la Constitución de 1917, se han establecido un conjunto de sistemas de justicia constitucional a los que compete garantizar la supremacía de la Constitución estatal en su particular ámbito de validez territorial.

⁴ Sobre la forma como la Suprema Corte ha afrontado el tema de las omisiones legislativas, acúdase a Astudillo, César, "La inconstitucionalidad por omisión en México", en Carbonell, Miguel (comp.), *En busca de las normas ausentes...*, cit., nota 1, pp. 297 y ss. Sobre las primeras experiencias de la omisión legislativa como proceso, remitimos a Astudillo, César, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México. Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

Se ha dado paso así a la instauración de una doble dimensión de la justicia constitucional bajo ámbitos de ejercicio que pueden delimitarse en función del “parámetro de constitucionalidad”; esto permite hablar de una justicia constitucional “central” o “total”, y una justicia constitucional “periférica” o “parcial”.⁵ Ni qué decir tiene que el modelo de Estado federal bajo el que se estructura nuestro país ha generado finalmente algunas de sus repercusiones naturales en un ámbito tan importante como el de la tutela constitucional, evidenciando que el orden constitucional general, asentado en el principio de soberanía, necesita inexorablemente contar con mecanismos procesales para su garantía, y que el orden constitucional estatal, anclado en el principio de autonomía, necesita disponer también de mecanismos de tutela de su ordenamiento.⁶

La Constitución de Veracruz ha sido pionera en el establecimiento de un sistema de justicia constitucional local integral. Su introducción ha tenido una influencia notable en el resto de entidades de la república, a tal grado que, en cuanto experiencia paradigmática, no ha tardado mucho tiempo en “circular” hacia otras entidades federativas. Como sistema más o menos integral, se ha expandido, por ejemplo, a Coahuila, Guanajuato y Tlaxcala en 2001, a Chiapas en 2002, a Quintana Roo en 2003, a Nuevo León y al Estado de México en 2004, con los ajustes necesarios para adoptar el entramado institucional a las particulares circunstancias de cada entidad. Pero además, la misma experiencia ha servido de acicate para que otras entidades fortalezcan el apartado competencial de su organización judicial con la introducción de instrumentos procesales de tutela de su Constitución, si bien en esos contextos no existe una distinción clara entre lo que representa la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria.⁷

⁵ Empleamos aquí las denominaciones que usamos en una contribución anterior. *Cfr.* Astudillo, César, “El sistema mexicano de justicia constitucional. Notas para su definición, a 10 años de la reforma constitucional de 1994”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 4, enero-junio de 2006, p. 18.

⁶ Sobre esta discusión acúdase a Astudillo, César, “La justicia constitucional local en México: presupuestos, sistemas y problemas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 115, enero-abril, 2006, pp. 13 y ss.

⁷ Son los casos de Chihuahua, artículo 200 de su Constitución, con una institución similar al juicio de amparo; las controversias constitucionales tienen más arraigo dentro de las Constituciones estatales. Existe, por ejemplo, en Campeche, en el artículo 88 de su Constitución; Chihuahua, artículo 109, fracciones XII, XIII y XIV; Colima, artículo 74, fracción VI; Durango, artículo 96, fracción XI, aun cuando su fracción XVII sostiene

La institución de la “omisión legislativa” fue incorporada en la reforma constitucional veracruzana del 2000. No se tiene noticia documentada de que esta categoría haya funcionado con anterioridad dentro de nuestro sistema constitucional; en tal virtud, es posible señalar que dicha reforma, al margen de sus atributos de contemporaneidad, esencialidad y sistematicidad, añade el de originalidad en cuanto introduce a nivel local una institución nueva, sin precedentes, y que no ha probado todavía su efectividad en otros ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico.⁸

Lo apenas señalado abre inmediatamente la discusión en torno a la viabilidad u oportunidad de introducir nuevas instituciones jurídicas, categorías o procedimientos dentro del escenario jurídico local sin que exista previamente su similar a nivel constitucional, y sobre todo, sin que se cuente con una teoría que las sustente, las explique y las dote de contenido. La reflexión es relevante porque como hemos anticipado, es evidente que carecemos de las bases teóricas para la debida comprensión del instituto de referencia; carecemos incluso de suficientes contribuciones académicas que hagan las veces de guía para una primera aproximación al concepto, la tipología, el *iter* procesal y los efectos de una declaratoria de inconstitucionalidad por omisión. Por lo tanto, es notorio que la categoría jurídica que venimos abordando ha sido novedosa y atractiva dentro del plano constitucional, al grado que Tlaxcala, Chiapas, Quintana Roo y Coahuila la han incorporado a sus respectivos sistemas; pero es igualmente evidente que no existe suficiente información sobre ella y que, a final de cuentas, las repercusiones generadas por un deficiente diseño institucional habrán de visualizarse en el momento en el que los tribunales locales se encuentren imbuidos en su dinámica procesal.

que es atribución del Tribunal Superior de Justicia defender la Constitución y la soberanía del estado; Guerrero, artículo 89, fracción V; Hidalgo, artículo 99, fracción XII; Morelos, artículo 99, fracción XIII; Oaxaca, artículo 106, fracción IV; Querétaro, artículo 70 fracción III; Sinaloa, artículo 104 fracción III; Tabasco, artículo 61; y Zacatecas, artículo 100, fracción IV, instaura la controversia constitucional. En el estado de Tabasco se ha incorporado una restringida acción de inconstitucionalidad, tendiente a analizar la compatibilidad de actos o resoluciones emitidas por los Cabildos con la Constitución. El mecanismo se llama acción de revisión municipal y se encuentra previsto en el artículo 65 fracción I, inciso G.

⁸ El carácter de originalidad de la omisión legislativa se reconoce en el Dictamen de la Iniciativa de Reforma Constitucional de las Comisiones Unidas de la LVIII Legislatura del Estado de Veracruz. En ésta se señala que dicho mecanismo es, en efecto, una “novedad” no sólo local, sino incluso nacional.

No es una exageración, en vista de lo anterior, señalar que en determinadas entidades de nuestro país, el instituto de la inconstitucionalidad por omisión existe en el plano positivo, pero que poca conciencia se tiene de éste desde una perspectiva teórica y, sobre todo, desde el perfil jurisprudencial. Frente a este panorama, resulta indispensable analizar la forma como las entidades han introducido este proceso constitucional a su esquema constitucional. A ello nos avocaremos en los próximos apartados.

III. VERACRUZ

Entre septiembre de 1999 y febrero de 2000, el estado de Veracruz estuvo inmerso en el proceso de reforma integral de su Constitución. El 3 de febrero se publicó la reforma constitucional que prácticamente dotó a la entidad de una nueva Constitución.⁹ La Constitución veracruzana —en adelante CV— identificó en su artículo primero al estado de Veracruz como parte integrante de la Federación mexicana, concibiéndolo como libre y autónomo en su administración y gobierno interiores. Esta declaración de principio es fundamental puesto que no hace sino reconocer al principio de autonomía como base de su organización política interna y ubicarlo como fundamento de validez de su ordenamiento jurídico, en el entendido que la manifestación más importante del principio de autonomía en cualquier entidad federativa es la capacidad de expedir su propia Constitución, y que ésta, a su vez, se erige como condición necesaria para la instauración de un sistema de justicia constitucional.¹⁰

La CV dentro de su ámbito de validez y con relación al ordenamiento jurídico que funda se considera suprema. Sin embargo, como consecuen-

⁹ La reforma constitucional se publicó en la *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, Decreto núm. 53, del 3 de febrero de 2000. La explicación detallada del modelo veracruzano se puede ver en el capítulo II de Astudillo, *Ensayos de justicia constitucional...*, *cit.*, nota 4, pp. 59 y ss. Para el contenido de la reforma y de las causas que la originaron vease Berlín Valenzuela, Francisco, “Nuevos contenidos constitucionales para el estado de Veracruz”, en Andrea Sánchez, Francisco José de (coord.), *Derecho constitucional estatal. Estudios históricos, legislativos y teórico-prácticos de los estados de la República mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 461 y ss.; igualmente, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “La nueva sala constitucional en el estado de Veracruz”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 3a. ed., Porrúa, México, 2002, t. IV, p. 3775 y ss.

¹⁰ *Cfr.* Astudillo, “La justicia constitucional local...”, *cit.*, nota 6, pp. 13 y ss.

cia del principio federal y del principio de supremacía constitucional se ve constreñida a respetar el conjunto de fuentes normativas de mayor jerarquía. Atendiendo a esta situación, en el título sexto, capítulo primero de la CV denominado: “De la supremacía constitucional”, se dispone: “En el Estado de Veracruz, la Constitución y leyes federales, los tratados internacionales y esta Constitución será la ley suprema” (artículo 80).

La CV, en su artículo 64, ha establecido un contundente despliegue de instrumentos para su propia tutela. Entre ellos se cuentan el “juicio de protección de los derechos humanos, el recurso de regularidad constitucional de los actos del ministerio público, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, las acciones por omisión legislativa, y finalmente las cuestiones de inconstitucionalidad”.

El artículo 56 de la CV dispone que el Poder Judicial del estado tendrá entre sus atribuciones: “garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella”. Consecuentemente a esta competencia, el rol de guardián del ordenamiento veracruzano se confía, de conformidad con el artículo 55 de la CV, al órgano vértice de dicha organización, el Tribunal Superior de Justicia —en adelante TSJV—.

El ejercicio de control, de acuerdo con los artículos 55, 56, párrafos I y II, 64 y 65 de la CV, se realiza mediante dos de sus órganos: el pleno, integrado por ocho magistrados, y la innovadora sala constitucional,¹¹ sin precedentes en nuestro sistema jurídico, conformada por tres magistrados, según se establece en los artículos 32, 33 y 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz —en adelante LOPJEV—. ¹² La separación de funciones produce una diversificación de atribuciones que propicia que el pleno conozca y resuelva aquellos procesos de naturaleza abstracta, es decir, las controversias, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa, dejando a la sala aquellos de carácter concreto, esto es, el juicio de protección de los derechos humanos, las impugnaciones planteadas contra las resoluciones del Ministerio Público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción pe-

¹¹ Sobre el particular, Astudillo, César, “Las salas constitucionales en México”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 13 y ss.

¹² Publicada en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Estado*, núm. 148, 26 de julio de 2000 y reformada mediante *Gaceta Oficial del Gobierno del Estado* el 27 de agosto de 2004.

nal y el sobreseimiento que dicten los jueces con motivo del desistimiento de la acción que formule el ministerio público, así como la cuestión de inconstitucionalidad.¹³ La sala constitucional participa, sin embargo, en la totalidad de ellos, ya que sustancia y formula los proyectos de resolución definitiva que se someten al pleno, y conoce y resuelve en forma definitiva los demás (artículos 38 y 45 de la LOPJEV).¹⁴

El artículo 65, fracción III, de la CV dispone que el pleno del TSJV conocerá, en los términos que establezca la ley:

De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga a) El Gobernador del Estado; o b) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.

La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenda dos períodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Si transcurrido este plazo no se atiende la resolución, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto.

De la disposición anterior es evidente que se establece un proceso constitucional autónomo y específico para pronunciarse en exclusiva sobre los eventuales silencios legislativos. El proceso como tal, presenta ciertas peculiaridades que a continuación exponemos:

1. *Órganos competentes*

El proceso por medio del cual se fiscalizan las omisiones del legislador no se desarrolla frente a una sola instancia de decisión. De acuerdo con lo ya señalado, a la sala constitucional compete sustanciar el procedimiento y formular el proyecto de resolución, pero es el pleno del Tribunal el que resuelve en definitiva. El esquema anterior no es del todo saludable en tanto en cuanto rompe con el principio de exclusividad competencial que

¹³ La sala constitucional conoce de la cuestión de inconstitucionalidad, con lo cual el órgano reformador veracruzano parece concebir que es un instrumento de carácter concreto cuando en realidad la doctrina duda de la naturaleza de la misma.

¹⁴ La competencia del pleno y de la sala se encuentra nítidamente establecida en los artículos 38, 42 y 45 de la LOPJEV.

se reconoce a los órganos de justicia constitucional, ya que deja al pleno en el papel de mero resolutor y a la sala en el de mero proyector de sentencias. El principio aludido implica que los contenciosos de naturaleza constitucional son de conocimiento de un único órgano de justicia constitucional, con independencia del modelo que se adopte.¹⁵ La división de fases para conocer un mismo proceso genera que ni la instancia que substancia ni la que resuelve tenga una visión completa de la problemática materia de la controversia. Como señala acertadamente Fernández Rodríguez, una opción como la estipulada en el estado de Veracruz es excepcional en el derecho comparado.¹⁶

Desde el 2000, no se ha interpuesto ninguna acción por omisión legislativa en el estado de Veracruz. Esta situación se debe, entre otras cosas, a que no se ha expedido una ley que establezca el procedimiento respectivo.¹⁷

2. Objeto de la inconstitucionalidad

El sistema de Veracruz, lo hemos dicho ya, amplía notablemente el objeto de los procesos constitucionales en México. En nuestro esquema constitucional general, recordemos, como objeto del proceso constitucional se han considerado de forma tradicional a las normas de carácter general;¹⁸ debido a lo anterior, la consideración de un proceso que juzgue la inactividad del legislador ensancha las posibilidades del proceso constitucional. Su procedencia, por lo tanto, no se constriñe únicamente a la existencia de normas, sino también a su inexistencia, bajo el entendi-

¹⁵ Cfr. Astudillo, “El sistema mexicano de justicia constitucional...”, *cit.*, nota 5, pp. 36 y 37.

¹⁶ Fernández Rodríguez, José Julio, “La omisión legislativa en la Constitución del estado de Veracruz-Llave en el marco de la teoría general de dicho instituto”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2002, pp. 3759.

¹⁷ Fuente: Tribunal Superior de Justicia de Veracruz.

¹⁸ Recordemos que de conformidad con el artículo 105, fracción II, constitucional, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra “normas de carácter general”. En Veracruz, el objeto de control dentro del mismo instrumento está circunscrito a leyes y decretos en control abstracto. La comparación de “objetos de control” puede verse en Astudillo, César, “Reflexiones sobre la justicia constitucional local en México”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 21 y ss.

do que el establecimiento de normas que vulneren el orden fundamental puede ser tan inconstitucional como la inacción del legislador frente a las necesidades de desarrollo normativo de la propia Constitución.

En el caso particular de Veracruz, el artículo 65 de la CV determina expresamente que el objeto del proceso consistirá en la no aprobación de una ley o decreto, con lo cual se delimita el tipo de producción normativa sobre la cual no se ha pronunciado el legislador, afectando con ello el *debido cumplimiento* de la Constitución. En primer lugar hay que señalar que la ley y el decreto son los actos típicos por medio de los cuales el legislador de Veracruz puede expresarse de conformidad con el artículo 33 de la CV. En este sentido, objeto de la omisión puede ser la no expedición de una norma o conjunto de normas generales y abstractas, e igualmente, una norma o conjunto de normas individuales y concretas, con limitaciones en cuanto a objeto, sujeto, tiempo, espacio y lugar. En segundo lugar, como advierte Fernández Rodríguez, la inacción legislativa se conecta al debido cumplimiento de la Constitución, cuestión que acarrea severos problemas de interpretación en cuanto la fórmula parecería indicar que no tiene necesariamente que existir un incumplimiento para la declaratoria de omisión, sino que basta un incorrecto cumplimiento, lo que supone algo de menor gravedad.¹⁹ Si el término “cumplir” significa entre otras cosas “ejecutar”, “llevar a efecto”, “remediar a alguien y proveerle de lo que falta”, todo parece indicar que su inclusión dentro del dictado constitucional hace referencia, desde un plano prescriptivo, al conjunto de normas que son necesarias para que la Constitución pueda cumplirse o ejecutarse debidamente. Nos encontramos entonces en el terreno de la “eficacia” de la Constitución y el “debido cumplimiento” a que se alude hace referencia a las normas de eficacia “indirecta” o “limitada” que contiene y que requieren de la participación inexorable del legislativo para tornarlas plenamente aplicables.²⁰

De conformidad con lo anterior, de un objeto del proceso que se presentaba *parcial o restringido*, con Veracruz se ha pasado a un objeto más *amplio*. Sin embargo, se encuentra igualmente delimitado por el hecho de

¹⁹ Fernández Rodríguez, *op. cit.*, nota 16, p. 3759.

²⁰ Sobre ambas denominaciones, respectivamente, Zagrebelsky, Gustavo, “La Constitución y sus normas”, en Carbonell, Miguel (comp.) *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa-UNAM, 2000, pp. 80 y ss.; Silva, José Alfonso da, *Aplicabilidad de las normas constitucionales*, trad. de Nuria González Martín, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 103 y ss.

incorporar una noción *strictu sensu* de omisión legislativa que no toma en cuenta las eventuales omisiones en que pueden incurrir otros órganos que tienen reconocidas competencias legislativas materiales.

3. *Legitimación*

El proceso mediante el cual se fiscaliza la omisión del legislador es un proceso de tutela objetiva de la Constitución. Esto significa que es un mecanismo procesal que se interpone en *interés* de la Constitución por sujetos cuya posición dentro del marco constitucional los hace idóneos para la tutela del interés general.²¹ Consecuentemente, representa un medio de control de naturaleza abstracta en donde la Constitución funciona en calidad de premisa mayor y la actitud omisa del legislador con carácter de premisa menor del silogismo realizado por el juez constitucional.

Con base en estas características, no puede dejar de señalarse la cercanía e incluso identidad que debe existir entre este proceso y el proceso de inconstitucionalidad en el tema de la legitimación activa. La identidad se ancla en la consideración elemental de que aquellos que pueden impugnar la existencia de una norma en aras del interés general, deben impugnar también su no existencia. Por eso, la potestad para impugnar se confía regularmente a aquellos órganos políticos interesados en el mantenimiento de la supremacía del orden constitucional. La CV no se adapta a este razonamiento, pues otorga legitimación activa dentro de las acciones de inconstitucionalidad al gobernador del estado y a cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso y dentro de las acciones por omisión legislativa al gobernador del estado y a cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos (artículo 65, fracciones II y III).²²

La legitimación pasiva, de conformidad con el mismo artículo 65, recae en el Congreso del estado.

4. *Procedimiento*

Hace dos años, cuando estudiamos la organización del sistema de justicia constitucional veracruzano señalamos que nada podíamos decir en

²¹ En general, Tommaseo, Ferruccio, “I processi a contenuto oggettivo”, en varios autores, *Studi in onore di Enrico Allorio*, Milán, Giuffré, 1989, pp. 95 y ss.

²² En términos similares, Fernández Rodríguez, *op. cit.*, nota 16, p. 3768.

torno al procedimiento en función de que la ley reglamentaria del artículo 65 de la CV no había sido expedida todavía.²³ Hoy, algunos años después, continúa el vacío normativo en torno a esta materia. No existe, por tanto, una ley que desarrolle el precepto constitucional e indique las especificidades a que debe someterse cada uno de los tres procesos enunciados en él.²⁴ La LOPJEV se limita únicamente a transcribir lo estipulado por la Constitución; además, su naturaleza no sería del todo idónea para contener una regulación de tipo procesal. Es posible que esta circunstancia haya favorecido que hasta el momento no exista promoción alguna para denunciar alguna omisión legislativa en la entidad.²⁵

La ausencia de la normativa en cuestión supone, por paradójico que pueda parecer, una “omisión legislativa,” ya que la carencia de regulación deja a los instrumentos procesales señalados sin los desarrollos normativos necesarios para que puedan ejercitarse debidamente. El artículo 65 de la CV, al señalar que el pleno del TSJV deberá conocer lo relativo a dichos procesos “en los términos que establezca la ley” no hace sino disponer de una *reserva de ley* para la determinación de la forma, tiempo y lugar como dichos mecanismos podrán ejercitarse. Al realizarse un reenvío a la ley, la Constitución impone al legislador un *deber de regulación* respecto al objeto sobre el que se pronuncia la norma constitucional. Indirectamente, la reserva sustrae ese objeto a la posibilidad de su regulación por medio de fuentes del derecho distintas a la ley.²⁶ Al no ejercitar el deber de regulación, el legislador ha caído en una omisión que paradójicamente podría impugnarse a través del mismo proceso constitucional.

La eventual substanciación de los procesos señalados mediante el empleo supletorio del Código de Procedimientos Civiles, o del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz es a todas luces contraria a la *particularidad* de los procesos constitucionales²⁷ y a

²³ Astudillo, *Ensayos de justicia constitucional...*, cit., nota 4, pp. 83 y 85.

²⁴ Se ha expedido, por ejemplo, la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz-Llave, reglamentaria del artículo 64, fracción I, de la CV, Publicada en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Estado* el 5 de julio del 2002.

²⁵ Esta afirmación se realiza de conformidad con la información proporcionada por el Tribunal Superior de Justicia de Veracruz.

²⁶ Sobre el significado de la “reserva de ley”, acúdase a Otto, Ignacio de, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 166 y ss.

²⁷ Recordemos con Zagrebelsky que “la fórmula proceso constitucional no alude a un objeto unitario”, en la medida en que “cada competencia del Tribunal Constitucional

la “especificidad del derecho procesal constitucional” en virtud de que, entre los procesos de carácter civil o administrativo y los de naturaleza constitucional existen notables diferencias que hacen que muchas de las categorías jurídicas empleadas en aquéllos no pueden ser utilizadas en éstos so pena de desnaturalizar su finalidad.²⁸ Por eso, es indispensable que se expida una ley específica que reglamente debidamente cada uno de los procesos enunciados en el artículo 65 de la CV, respetando en todo momento sus especificidades e individualidades.

5. *Efectos de la sentencia*

Es de sobra conocido que los efectos normales de una sentencia estimatoria dentro de un proceso de inconstitucionalidad conlleva la expulsión de la norma impugnada del ordenamiento jurídico. No obstante, dado que el objeto del proceso no es una norma sino justamente la inexistencia de la misma, los efectos de la sentencia deben ser inexorablemente de otra naturaleza.

La CV dispone en su artículo 65 que si su sentencia es estimatoria de inconstitucionalidad, se otorgará un plazo de dos periodos de sesiones ordinarias al Congreso del estado, a efecto de que expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Sin embargo, si transcurre ese plazo sin atenderse lo dispuesto en la resolución, el TSJV dictará las bases a que deberán sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto.

Una decisión como la anotada ubica al sistema veracruzano dentro de aquellos sistemas que no se conforman con declarar la inconstitucionalidad de la inercia del legislador, o con exhortarlo a que legisle en uno u otro sentido, sino que, incluso, llega a actuar como *instancia colegisladora* al estar facultada para expedir normas de eficacia temporal limitada que vinculan a los poderes públicos y que, en todo caso, habrán de guiar el sentido de la posterior actividad normativa del legislador. Una opción como la anterior abre la discusión de los poderes creativos del

se desarrolla según formas procedimentales propias y diferenciadas que no se prestan a ser reconducidas a unidad bajo principios comunes”. Zagrebelsky, Gustavo, *Processo costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1989, p. 522.

²⁸ Este es uno de los argumentos centrales en que se desarrolla nuestra tesis doctoral denominada justamente *El derecho procesal constitucional como derecho con especificidad propia para la garantía de la Constitución*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, junio de 2006, pp. 228 y ss.

juez constitucional, al ser evidente que en este caso realizan una actividad de “suplencia temporal” y una función que puede denominarse como “paralegislativa”.²⁹

IV. TLAXCALA

El sistema de justicia constitucional de Tlaxcala nace a partir de la revisión a que fue sometida la Constitución Política del estado en 2001 —en adelante CT—. ³⁰ La Constitución en sus artículos 1o., 6o. y 7o. establece las condiciones y los presupuestos de existencia de su sistema de justicia constitucional. El primero señala que “el Estado de Tlaxcala es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, es libre y soberano en lo concerniente a su régimen interior”. El 6o. afirma la supremacía de la CT dentro del ordenamiento jurídico estatal al disponer: “En el Estado de Tlaxcala, por cuanto a su régimen interior serán Ley Suprema esta Constitución, las Leyes y Decretos del Congreso del Estado que emanen de ella, todos los Convenios y Acuerdos de coordinación que celebren las Autoridades Estatales con las de la Federación y las Municipales, con la aprobación del Congreso”. El 7o., en cambio, establece la ordenación general del sistema de fuentes: “El orden jurídico del Estado, atendiendo a la naturaleza y alcance de las normas, se integra por: I. esta Constitución. II. Leyes, Decretos y Convenios que de ella emanen. III. Reglamentos. IV. Acuerdos. V. Circulares. VI. Resoluciones concretas. VII. Convenios y Acuerdos entre particulares”.

El sistema tlaxcalteca ha acogido cuatro instrumentos procesales para garantizar la plena normatividad de la CT: el juicio de protección constitucional, el juicio de competencia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la acción por omisión legislativa. Naturalmente, el primer instrumento tiene un carácter subjetivo en tanto tiende a la protección de los derechos fundamentales de los tlaxcaltecos, mientras que los tres

²⁹ Sobre los poderes creativos del juez constitucional, acúdase al espléndido debate sostenido entre Modugno, Franco, “Corte Costituzionale e Potere Legislativo” y Zagrebelsky, Gustavo, “La Corte costituzionale e il legislatore”, ambas en *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, (a cura di) Barile, P., Cheli, E., Grassi, S., Bologna, Il Mulino, 1982, pp. 19 y ss. 103 y ss., respectivamente.

³⁰ Publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, Decreto 107, número extraordinario, Segunda Época, t. LXXXI, 18 de mayo del 2001. La explicación detallada del sistema tlaxcalteca se encuentra en el capítulo IV de Astudillo, *Ensayos de justicia constitucional...*, cit., nota 4, pp. 177 y ss.

restantes son de carácter objetivo, en cuanto su finalidad primordial está encaminada a la protección objetiva del ordenamiento jurídico local.

El artículo 79 párrafo II de la CT, incorporado textualmente al primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala —en adelante LOPJET—³¹ determina que corresponde al Poder Judicial del estado de Tlaxcala garantizar la supremacía y control de dicha norma fundamental. El tercer párrafo del mismo artículo constitucional, 2o. y 11 de la LOPJET, señala que el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala —en adelante TSJET— se ostenta como “órgano supremo” y, en consecuencia, es quién ejerce las atribuciones en materia de justicia constitucional. El TSJET funciona en pleno y en salas. Sin embargo, es contundente el hecho de que la impartición de la justicia constitucional está reservada en forma exclusiva al pleno, conformado por catorce magistrados, según lo disponen los artículos 81 de la CT, 25 de la LOPJET, 2o. de la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala (en adelante LCCET).³²

La fracción VI del artículo 81 sostiene que el pleno del TSJET, actuando como tribunal de control constitucional del estado, conocerá:

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

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

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

El incumplimiento a esta sentencia, será motivo de responsabilidad.

Notorio es que el sistema de Tlaxcala se basó en el modelo de Veracruz para la introducción del presente instrumento procesal. No obstante,

³¹ Decreto 157, publicada en el *Periódico Oficial del Estado* de 10 de enero de 2002.

³² Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, Decreto 137, el 30 de noviembre de 2001.

la importación de la institución no siguió estrictamente las bases de aquél al introducir significativos cambios. A continuación los pondremos de manifiesto.

1. *Órgano competente*

El funcionamiento del TSJET se produce en pleno y en salas; sin embargo, de acuerdo con el artículo 81 de la CT corresponde al pleno, en cuanto órgano máximo de la organización judicial, substanciar y resolver este importante instrumento procesal. Según datos oficiales del mismo Tribunal, en 2004 el pleno conoció 3 acciones por omisión legislativa, una de las cuales, la OL 1/2004 se resolvió en 2005. En 2006 se interpusieron 2 acciones más en esta entidad, sin que se tenga información sobre el sentido de las resoluciones.³³

El artículo 81 de la CT señala en su parte final que en lo conducente, serán aplicables a esta acción, lo establecido en los incisos d), e), f), g) e i) de la regulación correspondiente a los juicios de competencia constitucional y a las acciones de inconstitucionalidad. Esto quiere decir: primero, que el quórum para sesionar debe formarse con al menos 12 de los 14 magistrados que integran el pleno; segundo, que las resoluciones estimatorias de la inconstitucionalidad de una omisión deberán ser aprobadas, cuando menos, por 10 magistrados; en caso contrario se desestimarán la impugnación; tercero, que los acuerdos de trámite que dicte el presidente del Tribunal y el magistrado ponente podrán ser recurridos ante el pleno, y que las resoluciones dictadas por éste, cualquiera que sea su sentido, son irrecurribles; cuarto, que la resolución definitiva del Tribunal deberá publicarse en el *Boletín del Poder Judicial* y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y que un extracto de las mismas se publicará en los periódicos de mayor circulación en el estado; y quinto, que en todo lo demás deberá estarse a lo establecido en la LCCET.

2. *Objeto de la inconstitucionalidad*

El objeto de la inconstitucionalidad se circunscribe a la “falta de expedición de normas jurídicas de carácter general”. La prescripción extiende

³³ Acúdase a los informes de 2004, 2005, 2006 y 2007 que aparecen en www.tsjtlaxcala.gob.mx. La información relativa a las omisiones presentadas en 2006 fue proporcionada directamente por el Instituto de Especialización Judicial de dicho órgano.

el objeto del proceso, sacándolo incluso de la órbita de los mecanismos de producción jurídica de que dispone el legislador, debido a que por generalidad de las normas se entiende normalmente el hecho de que su contenido normativo opere frente a todos los sujetos de derecho, sin distinción.³⁴ Por ende, las omisiones pueden consistir, de conformidad con la fórmula introducida, en la no expedición de leyes, decretos e incluso acuerdos por parte del Congreso local; pero, además, entran en igual consideración las normas no expedidas por los ejecutivos bajo la forma de reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, órdenes y disposiciones de alcance general; incluso, las normas no emitidas por los ayuntamientos y que podrían tomar la forma de bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares, disposiciones administrativas de observancia general, etcétera. No pueden quedar al margen la actitud omisa por la no promulgación de aquellas normas que con base en la potestad para autorregularse deben darse los poderes legislativos y judiciales.

La interpretación anterior constata que Tlaxcala ha optado por una “noción amplia” de omisión legislativa que difiere de la noción *strictu sensu* implantada por Veracruz, toda vez que puede ejercitarse frente a quienes tienen competencias legislativas formales y también frente a aquellos que tienen reconocidas potestades normativas en sentido material. El señalamiento adquiere consistencia al advertir que de conformidad con el precepto constitucional las omisiones legislativas pueden imputarse al Congreso del estado, al gobernador, y a los ayuntamientos o concejos municipales ante la ausencia de normación a la que estén obligados en términos de las Constituciones políticas, de los Estados Unidos Mexicanos, del Estado y de las leyes.

3. Legitimación

Se encuentran legitimadas para iniciar este proceso las autoridades estatales y municipales, así como las personas residentes en el estado. La generalidad con la que se establece la legitimación activa es un tanto problemática. Lo es debido a que si por autoridades estatales entendemos a los tradicionales poderes del estado, la legitimación estará meridianamente delimitada; pero si esa identificación no es posible, la legitimación tenderá a ensancharse indefinidamente. La primera opción no parece te-

³⁴ Véase Zagrebelsky, Gustavo, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del Diritto*, Turín, UTET, 1990, t. I, pp.11 y 12.

ner suficientes elementos de soporte en virtud que de haber querido realizarse la identificación anotada, el apartado de la legitimación hubiera enunciado directamente a los mencionados poderes tal y como se hace en los juicios de competencia constitucional o en las acciones de inconstitucionalidad. Por ello, todo parece suponer que esa identificación no existe y que por autoridades estatales se entiende algo más que los poderes tradicionales.

El artículo 3o., fracción II, de la LCCET, parece aclarar la cuestión. Subraya que para los efectos de esa ley por “autoridad” deberá entenderse: el Poder Legislativo, el gobernador del estado, los ayuntamientos o concejos municipales, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la Universidad Autónoma de Tlaxcala, el procurador general de Justicia y, en general, cualquier dependencia o entidad pública, estatal o municipal, que participe en los procesos previstos en esta Ley. La disposición no estipula el significado del concepto de autoridad estatal y municipal porque es clara al señalar que para efectos de la Ley de control, cuando se hable de autoridad se hará referencia a alguno de los órganos enunciados. No dice, en cambio, que para efectos del artículo 81, fracción VI, por autoridad deberá entenderse tal o cual órgano.

La disposición, como se aprecia, no resuelve el problema interpretativo. Sin embargo, curioso es advertir que incorpora en su concepto a todos los entes que tienen legitimación activa en los demás procesos, añadiendo a todas las dependencias o entidades públicas, estatales o municipales. Consecuentemente, una interpretación aproximativa podría sugerir que autoridades estatales son todos los órganos legitimados en las controversias y acciones de inconstitucionalidad, y además cualquier dependencia o entidad pública estatal, llámese órgano descentralizado o desconcentrado de la administración por su vinculación directa o indirecta con el estado. Igualmente, por autoridad municipal podría entenderse primeramente al ayuntamiento o concejo municipal, y después a cualquier dependencia o entidad pública descentralizada o desconcentrada municipal por su relación mediata o inmediata con los mismos.

Las autoridades que participen en el proceso de inconstitucionalidad por omisión deberán hacerlo a través de las personas que legalmente las representen, siempre y cuando acrediten fehacientemente esa representación (artículo 14 de la LCCET).

La legitimación se ensancha aún más por el hecho de que las personas residentes en Tlaxcala puedan iniciar el proceso en cuestión. Nos encon-

tramos frente a una auténtica “acción popular” para denunciar la inactividad de los órganos que tienen conferidas atribuciones legislativas materiales. Al no establecerse que sólo las personas físicas pueden promover esta acción, se abre la puerta para que las personas morales puedan interponerla también. La LCCET parece confirmar lo anterior al estipular en su artículo 84 que cuando la acción se ejercite por una persona física, deberá demostrarse que tiene su residencia permanente en el territorio del Estado, conforme a las leyes aplicables. Las personas morales, en cambio, acreditarán que su domicilio social o el de alguna de sus sucursales, se encuentra establecido en el territorio del estado, cuando menos con una antigüedad de un año a la fecha de presentación de la demanda.

Los particulares que acudan a interponer el proceso de inconstitucionalidad por omisión podrán nombrar abogados patronos, quienes tendrán las mismas facultades que los apoderados.

La legitimación pasiva recae en las autoridades que, conforme a la “ley” —a la Constitución debe ser—, deban realizar directa e indirectamente el acto omitido (artículo 19 de la LCCET).

4. *Procedimiento*

La LCCET establece en su título segundo un procedimiento general cuyas prescripciones son aplicables a los cuatros procesos constitucionales de que se ocupa. Enseguida estipula las particularidades de cada uno de ellos. Las del instituto que nos interesa se encuentran reguladas en el capítulo IV del título tercero. En términos generales, puede decirse que el *iter* procesal dentro del instrumento que nos interesa se desenvuelve en tres etapas procesales claramente identificables, a saber: iniciación, instrucción y resolución.

La primera etapa comienza con el escrito de demanda. En éste deberá indicarse a la autoridad que conforme a la ley le correspondía realizar un acto de normación determinado (artículo 19). En todo caso, la promoción de una acción de esta naturaleza no está sujeta a término alguno (artículo 6o.). Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la demanda, el presidente del Tribunal dictará un acuerdo que podrá ser de desechamiento si existe alguna causal de improcedencia, o de aclaración si existe alguna irregularidad (artículo 25 y 26). Admitida la demanda, el presidente del Tribunal ordenará correr traslado a la autoridad responsa-

ble y al director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para que rindan sus informes. Asimismo, designará al magistrado instructor, según el turno que corresponda, para que se aboque al conocimiento del proceso respectivo, hasta ponerlo en estado de resolución (artículo 27). Inicia con ello la segunda fase del proceso.

Transcurrido el plazo de 10 días para contestar la demanda y en su caso, el plazo para la ampliación de la misma o la reconvenición, el magistrado instructor señalará fecha para la audiencia de desahogo de pruebas y expresión de alegatos, debiendo llevarse a cabo dentro de los veinte días siguientes (artículos 28 y 85). En todas las impugnaciones de este tipo se pedirá al director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado que remita, dentro de cinco días, un informe en el que especifique si la norma cuya omisión se plantea ha sido publicada; en caso de que esto sea afirmativo deberá anexar los ejemplares correspondientes en los que conste dicha norma y sus modificaciones (artículo 86). Si la parte demandada aduce que su omisión obedece a la inacción legislativa de otra autoridad, se llamará a ésta al proceso, como parte demandada, por lo que la sentencia definitiva que se dicte deberá pronunciarse sobre la constitucionalidad de ambas omisiones (artículo 87). En la audiencia de pruebas y alegatos se dará cuenta de los escritos que se hayan presentado, preponderantemente de aquellos en donde se constate la existencia o no de la norma sobre la que versa el proceso; enseguida se declarará cerrada la instrucción y los autos quedarán a la vista para la elaboración del proyecto de resolución que corresponda (artículo 31). Se cierra la segunda etapa y comienza la tercera y última.

Dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de la audiencia, el magistrado instructor deberá presentar su proyecto de resolución al presidente del Tribunal, para que se convoque al pleno a fin de discutir el asunto y emitir la resolución definitiva (artículo 33). La sentencia deberá dictarse a más tardar a los diez días de haberse presentado el proyecto del magistrado instructor, precisando los alcances y efectos de la misma, así como las autoridades que deban cumplirla (artículos 34 y 35).

5. Efectos de la sentencia

El artículo 81 de la CT determina que si se verifica la omisión legislativa, el TSJET concederá a la autoridad responsable un término que no ex-

ceda de tres meses para que expida la norma jurídica solicitada, y añade que el incumplimiento de la sentencia será motivo de responsabilidad.

Los efectos dados a las sentencias estimatorias en Tlaxcala difieren notablemente de su similar de Veracruz. En aquélla, por ejemplo, se habla de periodos ordinarios de sesiones; aquí se estipula un periodo de tiempo que no podrá exceder de tres meses. En Veracruz se prevé que transcurrido el plazo de dos periodos de sesiones sin que se atienda lo dispuesto en la resolución, el TSJV puede dictar las bases a que deberán sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto. En Tlaxcala todo parece quedar en un exhorto a las autoridades para que procedan a subsanar las omisiones normativas en que han incurrido.

No obstante, la LCCET prevé, en su apartado de ejecución de sentencias, que una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación sin que ésta se hubiere producido, el presidente del Tribunal, a petición de parte o de oficio requerirá a la autoridad omisa para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, y si la naturaleza del acto lo permite, si no se encuentra en vía de ejecución o si es notorio que se trata de eludir su cumplimiento, el presidente del Tribunal formulará el proyecto de resolución por virtud del cual se destituya a la autoridad omisa y una vez aprobado por el pleno, se informará al procurador general de Justicia del estado para que proceda a ejercitar acción penal en su contra por la omisión de acatar el fallo (artículo 40). Esta solución, como es evidente, lejos está de ser eficaz en caso de que las autoridades estatales y municipales no produzcan la o las normas requeridas dentro del plazo determinado.

V. CHIAPAS

La reforma constitucional del 6 de noviembre de 2002 introdujo en Chiapas un sistema integral de justicia constitucional.³⁵ El 16 de mayo de

³⁵ La reforma constitucional fue publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, núm. 137, 2a. sección, Decreto núm. 310, 6 de noviembre de 2002. La explicación detallada del modelo chiapaneco se puede ver en el capítulo V de Astudillo, *Ensayos de justicia constitucional...*, cit., nota 6, pp. 207 y ss. También, Martínez Lazcano, Alfonso, "Justicia constitucional en Chiapas", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2002, t. IV, pp. 3837 y ss.

2007 se reformó la Constitución chiapaneca con objeto de otorgar nuevos contornos a dicho sistema.³⁶

Los presupuestos institucionales que hacen posible la instauración de mecanismos de autotutela constitucional se desprenden de los artículos 1o. y 84. El primero determina: “El Estado de Chiapas es parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, desde el 14 de septiembre de 1824, por voluntad del pueblo chiapaneco, expresada por votación directa; y es Libre y Soberano en lo que concierne a su régimen interior, sin más limitaciones que las que se derivan del pacto federal consignado en la Constitución Política de la República”. El segundo enuncia la supremacía de la Constitución chiapaneca —en adelante CCh— en su específico ámbito de validez al estipular: “Esta Constitución es la Ley Fundamental del Estado por lo que se refiere a su régimen interior y nadie podrá ser dispensado de acatar sus preceptos...”. Anclada en estas declaraciones, la justicia constitucional local en Chiapas representa un medio de control interno para mantener la eficacia y la actualización democrática de la CCh, bajo el principio de supremacía constitucional.

El artículo 56, párrafo II, de la CCh delimita sus alcances al señalar que “el control constitucional local tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inacatable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del estado, conforme a este artículo, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

El sistema de justicia constitucional del estado de Chiapas incorpora cuatro procesos constitucionales, siguiendo muy de cerca las directrices que en su momento incorporó la Constitución de Veracruz. Hablamos de la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, la acción por omisión legislativa y la cuestión de inconstitucionalidad (artículo 56 de la CCh). Los cuatro se encaminan a la defensa objetiva del ordenamiento constitucional, por lo que son mecanismos de control de naturaleza abstracta.

En el título sexto de la CCh, relativo al Poder Judicial, el reformado artículo 49 determina que su ejercicio se deposita, entre otros órganos, en la Magistratura Superior del Estado (en adelante MSECh). El artículo 50 dispone que la magistratura se compone por un Tribunal Constitucional y por salas regionales colegiadas, bajo las atribuciones y facultades seña-

³⁶ *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, Decreto 174, número 28, 16 de mayo de 2007.

ladas en la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial y su respectivo reglamento. La norma siguiente determina que el Tribunal Constitucional “será el órgano rector de los criterios jurídicos de interpretación conforme de esta Constitución y de las leyes que de ella emanan”. Le corresponde, entre otras cosas, “garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación; siempre y cuando no sea contraria lo establecido en el artículo 133, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

La fracción III del artículo 56 de la CCh señala que corresponde conocer al Tribunal Constitucional de la MSECh:

De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha resuelto alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga: a) El Gobernador del Estado; b) Cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso; c) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos; d) Cuando menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

La resolución que emita el Tribunal constitucional que decrete la existencia de omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado; en dicha resolución se determinará como plazo un periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado, para que éste resuelva la omisión correspondiente. Tratándose de legislación que deba de aprobarse por el Congreso, por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de la Constitución del Estado de Chiapas, si el Congreso no lo hiciera en el plazo fijado, el Tribunal constitucional lo hará provisionalmente en su lugar y dicha legislación estará vigente hasta que el Congreso subsane la omisión legislativa.

Ni qué decir tiene que la introducción de este mecanismo procesal en el estado de Chiapas se realizó sobre el paradigma de su similar veracruzano. Si se observa con detenimiento se verá que la regulación chiapaneca se aproxima bastante a la veracruzana; sin embargo, hay diferencias significativas que deben ponerse de manifiesto.

1. *Órgano competente*

En 2002 correspondía a la Sala superior del STJECh la substanciación y resolución de los contenciosos constitucionales. Ahora compete al Tri-

bunal constitucional, órgano supremo de la MSECH. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la CCh, el Tribunal funcionará siempre en pleno y sus resoluciones serán tomadas por mayoría, es decir, por 2 de los 3 magistrados que lo integran.

En los 5 años de funcionamiento de la Sala Superior no conoció ninguna acción por omisión legislativa.³⁷ En el año de funcionamiento del Tribunal Constitucional tampoco se ha presentado un asunto de esta naturaleza.

2. *Objeto de la inconstitucionalidad*

En Chiapas hemos visto que la omisión legislativa procede cuando se considera que el Congreso no ha resuelto alguna ley o decreto. En Veracruz, este mismo instrumento procede cuando se considera que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto. En apariencia los dos enunciados se aproximan; sin embargo, si consideramos que no resolver significa, de modo aproximado, no tomar una determinación decisiva en torno a una ley o decreto, y no aprobar significa, dentro del itinerario del proceso legislativo, votar en sentido negativo una propuesta de ley o decreto, las cosas varían notablemente. Esta interpretación, empero, no debe tomar el término “aprobación” en sentido técnico porque si no puede confundir un acto dentro del proceso legislativo, que es un acto positivo del legislador con independencia de su sentido, con una actitud omisa que es en muchos de los casos previa al proceso legislativo mismo, y debe reunir determinados requisitos para que pueda ser tildada de inconstitucional.

Ambas nociones, no obstante, parecen sugerir la existencia de algo sobre lo que no se ha tomado una decisión definitiva. La Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas (en adelante LCCECh)³⁸ afianza esta convicción. Su artículo 97 indica que “procede la acción por omisión legislativa, cuando el Congreso no resuelva alguna iniciativa de ley o decreto en los términos que establezca la legislación respectiva y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Política local”. Como puede apreciarse, la Ley incorpora un nuevo elemento para

³⁷ Información obtenida de la página: www.stj-chiapas.gob.mx/_STJ/_SS/index.htm.

³⁸ Publicada en el Decreto núm. 003 del *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, núm. 140, 27 de noviembre de 2002.

la procedibilidad del instituto, en cuanto señala que procederá la acción cuando no se resuelva “alguna iniciativa de ley o decreto en los términos que establezca la legislación respectiva”. Lo anterior quiere decir que este instrumento, tal y como se encuentra perfilado, a pesar de vincularse al correcto desarrollo constitucional de la CCh, tiene como objetivo prioritario el aseguramiento de que toda iniciativa de ley o decreto, con independencia de que se apruebe o no, recorrerá la totalidad de facetas del procedimiento legislativo estipuladas en los artículos 27 y 28 de la CCh.³⁹

Igualmente, el enunciado “en los términos que establezca la legislación respectiva” abre ciertas dudas interpretativas en virtud de la acepción que le demos a la palabra “término”. Si por ella se entiende la “forma o modo de realizar algo”, entonces, mediante la omisión se permitirá que el órgano de control entre a discernir la regularidad de los actos realizados en cada una de las etapas que conforman el proceso legislativo. Si, por el contrario, se entiende como “un plazo de tiempo determinado”, el órgano de control podrá examinar, en cambio, el ámbito temporal dentro del cual el legislador debió aprobar la norma sin hacerlo.

3. *Legitimación*

La justicia constitucional chiapaneca amplía la legitimación para promover la inconstitucionalidad por omisión respecto a su similar de Veracruz. Ambas entidades otorgan legitimación activa al gobernador del estado y a cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos. Chiapas, además, la reconoce a la minoría parlamentaria, esto es, a cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso (artículos 56, fracción III, de la CCh y 100 de la LCCECh). La reforma de 2007 amplió la legitimación a cuando menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Esta disposición, si bien se ha incorporado con objeto de permitir a la ciudadanía acudir a denunciar la inactividad legislativa, siguiendo de alguna manera al sistema tlaxcalteca, es de difícil acceso si consideramos que para las elecciones de 2007 el padrón electoral chiapaneco se compuso de 2,713,124 ciudadanos, lo cual implica que para activar este mecanismo se necesitarían alrededor de 135,656 firmas, cifra

³⁹ Remitimos al lector a la crítica que realizamos en Astudillo, *Ensayos de justicia constitucional...*, cit., nota 6, pp. 244 y ss.

mucho muy elevada y difícil de acceso. En este diseño vemos los extremos existentes, pues mientras en Tlaxcala todo ciudadano puede acudir a interponer este medio de tutela, en Chiapas se necesita un número de firmas casi inalcanzable.

En este orden de ideas, si dentro del proceso de inconstitucionalidad de normas la legitimación de la minoría legislativa tiene por objeto tutelar los intereses de los grupos parlamentarios reducidos frente al eventual absolutismo de las mayorías, en la omisión esta justificación no tiene lugar puesto que no se impugna la juridificación de expectativas políticas sino más bien su omisión. La legitimación en este ámbito, por tanto, debe entenderse como una garantía objetiva a favor de la supremacía normativa de la Constitución y no como una garantía entre mayoría y minoría.

La legitimación pasiva recae en el congreso del estado, o en alguna o algunas de las comisiones de éste, de acuerdo con la fracción II del artículo 100 de la LCCECh. Reconocer que las comisiones del Congreso pueden acudir al proceso como partes demandadas es inusual si lo que se reclama es la inexistencia de normas para el adecuado desarrollo de la Constitución y si se advierte que la producción normativa se atribuye al órgano legislativo en general y no a alguna de sus comisiones.

El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos (artículo 101 de la LCCECh). El gobernador del estado estará representado en este proceso por el secretario de estado, el responsable de la unidad administrativa o el consejero jurídico conforme lo determine el propio gobernador (artículos 16 y 103 de la LCCECh).

4. *Procedimiento*

El proceso para impugnar la inercia del legislador en el estado de Chiapas se encuentra estipulado en los cuatro capítulos que conforman el título cuarto de la LCCECh. Su entramado normativo presenta un cúmulo de peculiaridades en función de que, como lo hemos subrayado, está dispuesto para servir de estímulo del proceso legislativo.

El proceso inicia con la presentación de la demanda. El plazo para interponerla comienza una vez transcurridos treinta días naturales posteriores a la presentación de la iniciativa o decreto materia de la omisión, si dentro de ese plazo el Poder Legislativo no resolviere. A partir del día

siguiente al vencimiento de dicho plazo, se tendrán treinta días naturales para ejercitar la acción. Los plazos corren, con independencia de que el Congreso se encuentre en período ordinario de sesiones o en receso (artículo 98 de la LCCECh). Se aprecia fácilmente que el objeto de la omisión recae únicamente en “iniciativas de leyes y decretos” y no contempla aquellas materias que sin estar contenidas en iniciativas, son necesarias para el adecuado desarrollo de la Constitución. Es igualmente visible que dentro de este esquema, el legislador chiapaneco se encuentra constreñido a un espacio temporal de treinta días naturales para resolver cualquier iniciativa so pena de incurrir en omisión. Esto significa, por ejemplo, que si una iniciativa de ley se propone al final de un periodo ordinario de sesiones, será necesario convocar a un periodo extraordinario para su eventual aprobación.

En el escrito de impugnación, de conformidad con el artículo 99 de la misma ley, deberá señalarse, entre otras cosas, a los órganos legislativos o ejecutivos que hubieran remitido la iniciativa de ley o decreto omitido, las normas generales impugnadas y los preceptos constitucionales que se estimen violados. Salta a la vista que en un proceso en donde se impugna la no existencia de una norma no es adecuado requerir que se exprese la norma general impugnada.

Recibida la demanda, el presidente del Tribunal designará, según el turno que corresponda, a un magistrado instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución (artículo 33 de la LCCECh). Si a juicio del juez instructor el escrito en que se ejercita la acción es oscuro o irregular, prevendrá al demandante o a sus representantes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Si éstas no se subsanan pero a juicio del juez instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, procederá a correr traslado al fiscal general del estado, por un plazo de cinco días, y de conformidad con su solicitud, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes. Admitida la demanda se dará vista a la mesa directiva del Congreso para que dentro de un plazo de quince días rinda un informe en el que se contengan las razones y fundamentos por los cuales se omitió iniciar el trámite legislativo respecto de la iniciativa de ley o decreto; en los periodos de receso del Congreso dicho informe será rendido por la mesa directiva de la Comisión permanente. En caso de que la iniciativa haya sido turnada a la comisión o comisiones correspondientes relacionadas

con la materia que regula, se les dará vista para que rindan, en el mismo plazo y por separado, dicho informe (artículo 104 de la LCCECh).

Una vez presentados los informes previstos en el artículo 85 o habiendo transcurrido el plazo para ello, se pondrán los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos (artículo 105 de la LCCECh). El precepto en cuestión reenvía erróneamente a los informes que debe presentar el órgano legislativo dentro de una acción de inconstitucionalidad, a pesar de que el artículo anterior, como puede apreciarse, señala claramente la naturaleza del informe que se requiere.

Hasta antes de dictarse sentencia, el juez de la causa podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto (artículo 106 de la LCCECh). El presidente del Tribunal, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más acciones por omisión legislativa siempre que en ellas se reclame la omisión de la misma norma (artículo 108 de la LCCECh). Agotado el procedimiento, el magistrado instructor propondrá al Tribunal el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado (artículo 109 de la LCCECh).

5. Efectos de la sentencia

Dispone el artículo 56, fracción III, de la CCh, que la resolución que emita el Tribunal decretando la existencia de una omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado. En 2002 dicha resolución debía determinar un plazo de dos períodos ordinarios de sesiones del Congreso del Estado para resolver sobre la iniciativa de ley o decreto materia de la omisión. En 2007 el plazo se redujo a un periodo de sesiones.

De conformidad con lo anterior, los efectos que el sistema chiapaneco de justicia constitucional otorga a sus sentencias dentro de las acciones por omisión legislativa se aproximan por un lado, y se distancian por otro, respecto a los que establece el sistema de Veracruz. Se aproximan en lo relativo a la eventual “eficacia de la sentencia” ya que en Veracruz, recordemos, si el Congreso no legisla dentro de los periodos señalados, el órgano de control está facultado por la Constitución para establecer las bases que regirán la materia en cuestión. Esta disposición se introdujo en

Chiapas con la reforma de 2007, señalándose la posibilidad de que el Tribunal establezca “legislación” provisional que estará vigente hasta que el Congreso no subsane la omisión. Se aleja en lo concerniente al “ámbito temporal”, a pesar de que en 2002 ambos sistemas otorgaban un plazo de dos períodos ordinarios de sesiones del Congreso del estado para que resolvieran la omisión. Chiapas, como ya hemos señalado, redujo este plazo en 2007.

En un ámbito en donde el legislador es la parte que se denuncia, es sumamente difícil que los mecanismos de ejecución de las sentencias adquieran una eficacia plena. En todo caso, de llegar a este extremo se estaría en el peor de los escenarios en virtud de que implicaría una confrontación directa entre el órgano de control y el órgano legislativo, situación que no es adecuada para el normal desenvolvimiento de la vida institucional del Estado.

VI. QUINTANA ROO

El sistema de justicia constitucional del estado de Quintana Roo cobra vigencia a partir de la reforma constitucional de noviembre de 2003.⁴⁰ Los presupuestos institucionales en que se ancla se encuentran contenidos en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución (en adelante CQR), en función de que declaran la “autonomía” del estado en el contexto del pacto federal. Ambos preceptos determinan respectivamente: “Quintana Roo constituye un Estado libre en tanto sus miembros determinan la organización, funcionamiento y fines de la comunidad que integran, y soberano porque todos los poderes que en ella se ejercen emanan de su voluntad colectiva, de manera exclusiva en su orden interno y con participación en el orden nacional”. El siguiente precepto dispone que: “De conformidad al pacto federal estipulado en la Constitución general de la República, Quintana Roo es parte integrante de la Federación que forman los Estados Unidos Mexicanos”. El artículo 7o. reconoce, a su vez, la jerarquía

⁴⁰ Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 28 de noviembre de 2003. Sobre el sistema de Quintana Roo, *Cfr.* Astudillo, “La justicia constitucional local...”, *cit.*, nota 6, pp. 22 y ss.; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Derecho procesal constitucional local (la experiencia en cinco estados 2000-20003), en Carbonell, Miguel (coord.), *Derecho Constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 478 y ss.

de las fuentes al señalar: “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución son la ley suprema del estado. Los ordenamientos que de ellas emanen forman la estructura jurídica de Quintana Roo”. Finalmente, el artículo 104 determina los alcances del sistema de protección introducido al subrayar que: “el control constitucional se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio para mantener la eficacia y vigencia de esta Constitución”.

El sistema de justicia constitucional estableció fundamentalmente tres tipos de contenciosos para la salvaguarda de la Constitución: las controversias constitucionales (con excepción de las que se refieran a la materia electoral), las acciones de inconstitucionalidad (con la misma exclusión), y las acciones por omisión legislativa (artículos 103, fracción VIII, y 105 de la CQR).

El control de constitucionalidad se confía al órgano de vértice de la organización judicial, esto es, al Tribunal Superior de Justicia (en adelante Tsjqr). El ejercicio de dicho control, al igual que en Veracruz, se bifurca en dos órganos: el pleno y una sala constitucional y administrativa. Al pleno le corresponde conocer y resolver los tres procesos señalados, y a la sala, que cuenta además con otro tipo de competencias, le corresponde substanciar y formular los proyectos de resolución.

La fracción III del artículo 105 de la CQR determina que el pleno del Tsjqr será competente para conocer:

De las acciones por omisión legislativa, 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 esta Constitución, que interponga: a) El Gobernador del Estado; o b) Un Ayuntamiento del Estado.

La resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia que decrete el reconocimiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

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

La configuración del sistema de Quintana Roo sigue de cerca al modelo veracruzano. Hay, sin embargo, diferencias importantes en las que profundizamos a continuación.

1. *Órgano competente*

El órgano a quien corresponde conocer y resolver las acciones por omisión legislativa, de conformidad con el artículo 105 de la CQR es el pleno del TSJQR. El pleno, de acuerdo con el artículo 98 de la CQR se integra por 9 magistrados numerarios. Los tres magistrados supernumerarios que integran dicho Tribunal, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo (en adelante LOPJEQR)⁴¹ no participan de las atribuciones en materia de conflictos constitucionales, salvo en los casos de excusas y recusaciones de los integrantes de número (artículo 13 de la LOPJEQR). La sala constitucional y administrativa participa como instancia de proyección de sentencias puesto que a ella compete substanciar y formular el proyecto de resolución final (artículos 105 de la CQR; 2o. de la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en adelante LRQR).⁴² Curiosamente, se integra por un solo magistrado numerario, lo que hace que su denominación de “sala” quede en entredicho, como sagazmente ha evidenciado Ferrer Mac-Gregor.⁴³

El contencioso constitucional, por tanto, tiene dos fases de desarrollo; cuestión semejante a la que se observa en Veracruz y sobre el cual pueden recaer los mismos comentarios críticos.⁴⁴

De conformidad con los informes de labores de los ejercicios judiciales 2004, 2005, 2006 y 2007, no se ha interpuesto ninguna acción por omisión legislativa en la entidad.⁴⁵

2. *Objeto de la inconstitucionalidad*

El sistema de Quintana Roo tiene notorias coincidencias con el de Veracruz y Chiapas en lo relativo al objeto de la inconstitucionalidad. Dispone que la omisión procede cuando se considere que el Congreso del

⁴¹ Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 16 de diciembre de 2003.

⁴² Publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 15 de diciembre de 2005.

⁴³ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, cit., nota 9, p. 479.

⁴⁴ Respecto al estado de Quintana Roo, no se ha podido obtener ninguna información sobre la interposición de alguna acción por omisión legislativa.

⁴⁵ Información obtenida de www.tsjqroo.gob.mx.

estado “no ha resuelto sobre la expedición de alguna ley o decreto”, por lo cual centra la atención en la inactividad exclusiva del Poder legislativo dentro de sus dos manifestaciones normativas más relevantes, de conformidad con el artículo 75 de la CQR.

La omisión, para que sea declarada contraria a la Constitución, debe afectar *el* “debido cumplimiento” de la Constitución. La fórmula, como se puede apreciar, es idéntica a la de Veracruz; no obstante, en Quintana Roo se han preocupado por explicitar el contenido de este enunciado en el segundo párrafo del artículo 96 de la LRQR. La norma determina que “se entenderá que afecta al debido cumplimiento del texto fundamental, cuando por el propio mandato constitucional el Congreso del Estado esté obligado a expedir alguna ley o decreto y éste no lo haga; o que expidiendo la ley o decreto lo haga de forma deficiente que no regule adecuadamente el precepto constitucional”.

El precepto anotado es bastante significativo, porque contiene dos hipótesis que prácticamente sientan las bases de una eventual tipología de las actitudes que pueden configurar una omisión del legislador: *primero*, existe una omisión que afecta al debido cumplimiento de la Constitución cuando el legislador no expida una ley o decreto que por mandato constitucional esté obligado a expedir. *Segundo*, cuando al expedir una ley o decreto lo haga de forma deficiente y no regule adecuadamente un precepto constitucional. Como es fácilmente constatable, la regulación sigue la tradicional distinción entre las omisiones totales y las parciales acuñadas tempranamente por la dogmática alemana.⁴⁶ En este sentido es dable destacar que previo a la tipología establecida por la SCJN, el estado de Quintana Roo había introducido en su ordenamiento jurídico positivo la distinción entre omisiones totales y parciales.

Ahora bien, el hecho de que ambos tipos de omisiones puedan impugnarse a través del mismo instituto procesal genera serias dudas en cuanto una, la primera, tiene por objeto la actitud omisa del legislador mientras que la segunda, tiene por objeto la deficiente regulación normativa de una materia. En una hay una total inexistencia de normas y en la segunda, por el contrario, existen normas que, no obstante, no alcanzan a contemplar la totalidad de situaciones normativas posibles.

Respecto a la primera hipótesis hay poco que señalar. La acción por omisión legislativa es procedente ante una omisión legislativa total; el

⁴⁶ La explicación de esta tipología la realiza Fernández Rodríguez en el trabajo contenido en esta misma obra, al cual reenviamos.

efecto que produce la sentencia que la declara es indirecto, ya que se reduce a establecer la inconstitucionalidad de la omisión y a invitar al legislador a legislar. En este sentido puede señalarse que configura un conflicto de constitucionalidad de naturaleza *simple*. La segunda hipótesis, en cambio, es más problemática en virtud de que el tipo de omisión al que hace referencia solo es constatable una vez que el juez constitucional entra a hacer una valoración de la portada normativa y de la razonabilidad de normas existentes con el objeto de comprobar si su conformación, sí las eventuales exclusiones, o si la disparidad de tratamiento del legislador ante contextos normativos homogéneos está justificada o no. Además, y esto es lo significativo, una vez comprobada la inconstitucionalidad, la Corte se avoca a resarcirla por sí misma sin pedir intervención del legislador. Sus sentencias, por ende, gozan generalmente de un efecto *directo*. Por lo mismo, este tipo de omisiones se comprueba regularmente desde un plano concreto, es decir, dentro de la dinámica de procesos constitucionales de naturaleza compleja, en donde la inconstitucionalidad deviene por lo que hemos llamado una omisión normativa que es, en todos los casos, una omisión generada por una regulación deficiente, parcial o incompleta de la norma constitucional.

La insuficiencia normativa se advierte cuando el legislador establece una norma cuya regulación genera una situación de ventaja o desventaja para determinada persona o grupo social sin que exista una justificación adecuada para ello; cuando una disposición tiene una portada normativa menor de la que constitucionalmente debería tener, o cuando dispone una cosa y constitucionalmente debería prever otra. Estos vicios representan una vulneración al principio constitucional de igualdad y al de plenitud y armonía del sistema jurídico y su inspección, en consecuencia, sólo es posible a través de la existencia de un acto normativo que pueda ser objeto de impugnación y que como tal, permita al juez una debida valoración de los vicios.⁴⁷

Frente a las omisiones normativas el juez constitucional tiene que utilizar, por razones institucionales más que por cuestiones prácticas contingentes, sentencias denominadas creativas, vinculadas a una de las funciones esenciales que todo órgano de garantía constitucional debe priorizar:

⁴⁷ Zagrebelsky, Gustavo, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il mulino, 1998, pp. 296 y ss. Para nuestro país, véanse las reflexiones de Carbonell, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, Porrúa-UNAM, 2001, pp. 129 y ss.

la tutela del principio constitucional de igualdad. De conformidad con lo anterior, las omisiones normativas tienden a afrontarse mediante un tipo de sentencia de inconstitucionalidad que la doctrina ha denominada como *manipulativa* y que puede adquirir tres formas principales. La sentencia de inconstitucionalidad parcial, en donde la Corte declara la inconstitucionalidad de una parte de la portada normativa comprendida en una disposición y deja subsistente el resto, generando que el significado de la entera disposición cambie. La “sentencia sustitutiva”, que se encamina a declarar la inconstitucionalidad de una disposición “en la parte que prevé cierta prescripción en lugar de otra” que constitucionalmente debería prever. Finalmente la *sentencia aditiva*, que se emplea cuando la declaración de inconstitucionalidad recae en la parte en la que no se prevé algo que debería prever o en la parte que excluye a una persona o grupo de personas, dejando subsistente al resto de la norma. En este tipo de resolución se advierte que la norma calla y es ese silencio el que determina la inconstitucionalidad. La decisión, ciertamente, golpea la omisión del legislador, pero para llegar a ella el juez debe razonar como si la norma que falta existiera momentáneamente y para ello es necesario interpretar conjuntamente la o las normas que el legislador estableció en una disposición.⁴⁸

Notorio es que de las dos hipótesis reguladas por la LRQR para la procedibilidad de las acciones por omisión legislativa, la primera es adecuada y la segunda no. La omisión total de una ley funciona como criterio de procedibilidad para el ejercicio de la correspondiente acción. En cambio la omisión parcial no, porque presupone la existencia de una disposición o conjunto de ellas en virtud de que la sentencia tiene un componente caducatorio de normas existentes y un componente integrador de normas no existentes. Por ello, su vía de impugnación debe ser necesariamente otra —por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional o el amparo contra leyes—. Un problema adicional es aquel relativo a la oportunidad de impugnar una actuación parcial o insuficiente de las normas constitucionales porque como señala Crisafulli, una actuación de esa naturaleza es ya una concretización de la norma constitucional, lo cual representa un paso adelante respecto a

⁴⁸ Sobre esta problemática general, acúdase a Pinardi, Roberto, *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità*, Milán, Giuffrè, 1993, pp. 37 y ss.; Ruggeri, Antonio y Spadaro, Antonio, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, 3a. ed., Torino, G. Giappichelli, 2004, pp. 140 y ss.

la precedente situación de omisión total.⁴⁹ Con independencia de ello, lo cierto es que la actuación parcial o incorrecta de las normas constitucionales es, en todo caso, un presupuesto para el empleo de renovados criterios interpretativos y para establecer resoluciones atípicas en donde la Corte y no el legislador afronta directamente la problemática que suscita la completitud del ordenamiento y la aplicación, siempre delicada, del principio de igualdad.

3. Legitimación

La legitimación procesal activa para promover la inconstitucionalidad por omisión en Quintana Roo tiene puntos de aproximación y de distanciamiento respecto a su similar de Veracruz. Se aproxima en cuanto también en Quintana Roo se deja de lado la identidad ideal que debe existir entre la legitimación en acciones de inconstitucionalidad y en acciones por omisión legislativa. El artículo 105 fracciones II y III de la CQR establece que para interponer las primeras tienen legitimación cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso del estado y el procurador general de justicia, mientras que para las segundas la tiene el gobernador del estado o un ayuntamiento del mismo. En particular no existen argumentos para justificar la exclusión del gobernador en las acciones de inconstitucionalidad y mucho menos la del procurador en las acciones por omisión debido a que ambos son sujetos a quienes por mandato constitucional corresponde la salvaguarda del interés general y por consiguiente, tienen interés directo en la tutela objetiva del ordenamiento.

Se distancia por el hecho de que en Veracruz, la legitimación de tipo territorial necesita de la conjunción de cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos mientras que en Quintana Roo se otorga a todos y cada uno de ellos. De cierta manera, la fórmula de Quintana Roo es más adecuada. La interposición de una acción en Veracruz impone que cuando menos vaya respaldada por 70 de sus 210 ayuntamientos, apoyo difícil de conseguir en los actuales tiempos de pluralidad política que vive el país. En Quintana Roo, en cambio, el acuerdo necesita generarse únicamente al interior del ayuntamiento de cada uno de los 8 municipios existentes, lo que facilita sobremanera la interposición del recurso.

⁴⁹ Cfr. Crisafulli, Vezio, “Le norme “programmatiche” della Costituzione”, *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milán, Giuffrè, 1985, pp. 53 y ss.; *id.*, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milán, Giuffrè, 1952, pp. 68.

El gobernador del estado o un ayuntamiento del mismo, en calidad de parte demandante y el Congreso del estado en la de parte demandada, deberán comparecer a juicio por conducto de los servidores públicos que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario (artículo 100 de la LRQR). No obstante, el gobernador del estado estará representado por el secretario de gobierno, el secretario del ramo, el responsable de la unidad administrativa o el consejero jurídico, conforme lo determine el propio gobernador, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley respectiva (artículos 17 y 102 de la LRQR).

4. *Procedimiento*

El instituto que abordamos se encuentra regulado en el título IV de la LRQR. El procedimiento comienza con la presentación de la demanda. El artículo 97 de dicha Ley desvela que no se contempla *criterio temporal* alguno para que se concrete la omisión, al no existir plazo para ejercer la correspondiente acción. La demanda deberá, entre otros requisitos, señalar la norma o decreto que por mandato constitucional esté obligado a expedir el Congreso del estado y no lo haya hecho; o en su caso, la norma o decreto deficiente cuya invalidez se demande, así como, el medio oficial en que se hayan publicado. La prescripción transcrita viene a fortalecer lo comentado en el párrafo anterior puesto que, a final de cuentas, la acción de inconstitucionalidad coincide con la acción por omisión legislativa en cuanto ambas tienen idéntico objeto.

Recibida la demanda, el magistrado de la sala constitucional y administrativa deberá instruir el proceso hasta ponerlo en estado de resolución. Si el escrito en que se ejercita la acción fuere oscuro o irregular, se prevendrá al demandante o a sus representantes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. De no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del magistrado la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al procurador general de justicia del estado, por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes. Significativo es observar que a pesar de no reconocer legitimación activa al procurador, su posición institucional

en defensa del interés general origina que al final tenga una participación relevante dentro del procedimiento.

Hecho lo anterior, se solicitará al director del *Periódico Oficial* del estado para que informe dentro del plazo de 48 horas sobre la publicación o no de la ley que se considera se ha omitido expedir por parte del Congreso. Recibido el informe y de no existir publicación alguna, se dará vista a la mesa directiva del Congreso para que dentro del plazo de quince días rinda un informe que contenga las razones y fundamentos por los cuales ha omitido expedir la ley que por mandato de la CQR está obligado a promulgar; en los períodos de receso del Congreso, dicho informe será rendido por la mesa directiva de la diputación permanente. En caso de que exista una iniciativa de ley o decreto que desarrolle el mandato constitucional cuyo inactuación se demanda, y que hubiese sido turnada a la comisión o comisiones correspondientes relacionadas con la iniciativa, se les dará vista para que rindan en el mismo plazo y por separado el informe previsto en este artículo (artículo 103). El instituto, como es fácilmente apreciable, tiene una mejor regulación procedimental que las de otras entidades, en la medida que se aproxima más a la finalidad del instituto.

Una vez presentados los informes previstos anteriormente, o habiendo transcurrido el plazo para ello, se pondrán los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos (artículo 104). Hasta antes de dictarse sentencia se podrá solicitar a las partes o a quien se juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a juicio del juez instructor resulten necesarios para la mejor solución del asunto (artículo 105). El presidente del TSJQR, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más acciones por omisión legislativa siempre que en ellas se reclame la omisión de la misma norma (artículo 107). Agotado el procedimiento, el juez instructor propondrá al pleno el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto (artículo 107).

5. *Efectos de la sentencia*

Establece el artículo 109 de la LCCQR que la resolución que emita el pleno decretando la existencia de la omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*. La resolución determinará un plazo para que se expida la ley o

decreto de que se trate la omisión, que será a más tardar en el periodo ordinario en curso o en el inmediato siguiente del Congreso del Estado. El Tribunal puede, incluso, disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite.

Los efectos que en Quintana Roo se estipulan para las sentencias estimatorias de inconstitucionalidad por omisión se aproximan en lo que hemos llamado criterio *de eficacia* con sus similares de Tlaxcala y Chiapas, pero varían en el *aspecto temporal*. En cuanto a lo primero, es notorio que los únicos sistemas que establecen una actitud más incisiva del órgano de justicia constitucional, al actuar como *cuasilegislador*, son los de Veracruz y Coahuila. Los sistemas de Tlaxcala, Chiapas y también el de Quintana Roo mantienen la cualidad admonitoria o exhortativa de sus sentencias, haciéndolas depender, como lo hemos dicho ya, de la autoridad de quien las dicta y de la aquiescencia de quien las debe cumplir.

Respecto al ámbito temporal, hay una concordancia entre los sistemas de Veracruz y Chiapas en la medida que establecen un lapso de dos periodos ordinarios de sesiones para que el legislador subsane la inconstitucionalidad. En Tlaxcala en cambio, se concede a la autoridad responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada con independencia de que la inconstitucionalidad se subsane en un periodo ordinario o extraordinario de sesiones. En Quintana Roo, la lectura del artículo 105 fracción III de la CQR indica que se restringen los plazos, pues enuncia que la inconstitucionalidad deberá subsanarse a más tardar “en el periodo ordinario que curse” o si no fuera posible, “en el inmediato siguiente”. Esto significa que el sistema contempla igualmente los dos periodos ordinarios de sesiones pero que la norma intenta auspiciar que la subsanación se produzca en el primero.

Por si lo anterior no fuese suficiente, la norma faculta al órgano de control para que disminuya el plazo establecido “cuando el interés público lo amerite”, con lo cual se otorga una potestad discrecional al pleno del TSJQR para determinar el plazo concreto dentro del cual deberán promulgarse las normas que hacen falta para la debida actuación de la Constitución. En función de que los periodos ordinarios de sesiones tienen una duración aproximada de tres meses,⁵⁰ la norma viene a indicar que es posible que en la sentencia se exhorte al Congreso para que legisle

⁵⁰ Los periodos de sesiones van del 26 de marzo al 26 de junio, y del 20 de septiembre al 15 de diciembre, de conformidad con el artículo 61 de la CQR.

dentro del lapso de tiempo restante del periodo de sesiones ordinario que corre, o incluso, que el órgano de control pueda señalar con precisión el término en el que deberá hacerlo dentro de un ámbito temporal que no podrá superar los 3 meses.

El ejercicio de esta atribución, hemos dicho, sólo puede acontecer “cuando el interés público lo amerite”; el enunciado, a nuestro juicio, es un tanto irrelevante en función de que este proceso es un proceso de tutela objetiva de la Constitución al que subyace un innegable interés público. Por ello, una vez decretada la inconstitucionalidad se actualiza un evidente interés público en el remedio de la actitud omisa del legislador. El tiempo que se otorga al efecto en uno u otro sistema no quiere decir, por ende, que ese interés no esté latente; el criterio temporal se enlaza más bien a las necesidades técnicas que emanan del propio proceso legislativo. De ahí que más correcto hubiera sido disponer de una facultad discrecional semejante cuando “la naturaleza de la materia omitida” lo ameritase, porque con ello se podrían priorizar, por ejemplo, las omisiones legislativas vinculadas a la integración y funcionamiento de órganos de relevancia constitucional, o más importante aún, aquellas relacionadas con categorías dispuestas al desarrollo y protección de los derechos fundamentales.

VII. COAHUILA

La justicia constitucional en Coahuila se introdujo mediante reforma a la Constitución del estado —en adelante CCo— de marzo de 2001. No obstante, el hecho de que dejemos en último lugar el estudio de esta experiencia obedece a que originalmente la omisión legislativa no había sido incorporada a dicho entorno constitucional. Fue una posterior reforma, del 21 de junio de 2005, la que introdujo la omisión, mas no como un instrumento autónomo de tutela constitucional, sino como resultado de la ampliación del objeto de impugnación de la acción de inconstitucionalidad, como veremos enseguida.⁵¹

Los presupuestos que soportan a la justicia constitucional coahuilense se advierten nítidamente en el contenido de algunas prescripciones consti-

⁵¹ La reforma constitucional de 2001 se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, Decreto 148, número 23, 20 de marzo de 2001. La reforma de 2005, en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, Decreto 107, número extraordinario, t. LXXXI, Segunda Época, 21 de junio de 2005.

tucionales. El artículo 1o. se refiere primordialmente a la autonomía estatal al señalar: “El Estado de Coahuila de Zaragoza, es independiente, libre y soberano en lo que toca en su administración y régimen interior y es parte integrante de la Federación Mexicana”. El 194 determina la supremacía de la Constitución en el entorno estatal, al advertir: “El Estado no reconoce más ley fundamental para su Gobierno interior, que la presente Constitución y ningún Poder ni Autoridad, puede dispensar su observancia”. Finalmente, el artículo 158 subraya la función de la justicia constitucional al enunciar que “se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional”.

El ordenamiento de Coahuila estableció un sistema “mixto” de control de constitucionalidad en donde es posible identificar, por un lado, un control de tipo difuso en el que todos los jueces están facultados para desaplicar “de oficio” aquellas normas que se consideren inconstitucionales, y por el otro, un control concentrado ejercido por el pleno del Tribunal Superior de Justicia (en adelante TSJCo), quien tiene la potestad de resolver los contenciosos constitucionales mediante el empleo de dos instrumentos fundamentales: uno es la controversia constitucional y otro la acción de inconstitucionalidad; adicionalmente se ha incorporado un recurso de revisión constitucional con el objeto de que el pleno cuente con un mecanismo para revisar los actos de inaplicación ejercidos por la totalidad de jueces del Poder Judicial (artículo 158 de la CCo).⁵²

Como destacábamos líneas atrás, en Coahuila no existe un instrumento procesal que se dirija exclusivamente a la determinación de la inconstitucionalidad por omisión, tal y como sucede en las experiencias de Veracruz, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo que ya se han estudiado. La opción tomada por el constituyente local en la reforma de 2005 siguió una ruta diferente en tanto en cuanto se prefirió ampliar el objeto específico de la acción de inconstitucionalidad a efecto de que el empleo de la misma sirviera para impugnar la posible contradicción de una norma de carácter general y la Constitución, e igualmente y eso es lo significativo, la inexistencia de una norma general y la misma Constitución.

Al respecto, la fracción II del artículo 158 de la CCo determina que el pleno del TSJCo, en su carácter de Tribunal Constitucional local conocerá, en los términos que establezca la ley, de los medios de control

⁵² La explicación detallada del sistema coahuilense se encuentra en el capítulo III de Astudillo, *Ensayos de justicia constitucional...*, cit., nota 4, pp. 119 y ss.

siguientes: “De las acciones de inconstitucionalidad local que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y esta Constitución, las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Al realizar el listado del objeto del proceso se determina que la acción procede en concreto contra:

- a) Las leyes, decretos o puntos de acuerdos que apruebe el Congreso del Estado o la Diputación Permanente.
- b) Los reglamentos, acuerdos, decretos y demás normas administrativas de carácter general expedidas por el poder Ejecutivo, organismos públicos autónomos y demás entidades públicas con facultad reglamentaria.
- c) Los bandos de policía y de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, expedidas por los Ayuntamientos o Concejos Municipales.
- d) Las normas de carácter general que expidan los organismos públicos autónomos.
- e) Las demás normas de carácter general, salvo las que dicte el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.
- f) La omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria.

Como puede apreciarse, el diseño de Coahuila es bastante peculiar y se aparta notablemente de los sistemas analizados precedentemente. Esta decisión ha quedado nítidamente establecida en la Ley de Justicia constitucional local (LJCCo), que en su artículo 6o. dispone: “Las acciones de inconstitucionalidad local, tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o la falta de la misma y la Constitución del Estado en base al principio de supremacía constitucional local y por vía de consecuencia, declarar su validez o invalidez, o en su caso, declarar la inconstitucionalidad por omisión”.⁵³ La ampliación del objeto del proceso, tal y como aquí se observa, choca frontalmente con lo que sobre el particular ha sostenido la Corte, en donde se reitera, recordemos, que la acción sólo es procedente contra normas debidamente publicadas y promulgadas y no contra la ausencia de estas.⁵⁴ Más allá de esta discusión, interesa ahora determinar el modo como se ha institucionalizado la inconstitucionalidad por omisión en esta entidad, en virtud de que cuenta

⁵³ Publicada en el *Periódico Oficial* del estado de Coahuila de Zaragoza, Decreto 419, 12 de julio de 2005.

⁵⁴ Específicamente en la acción de inconstitucionalidad 7/2003, cuya jurisprudencia ha sido analizada precedentemente.

con evidentes puntos de contacto y de divergencia respecto al tratamiento genérico que se otorga a la acción de inconstitucionalidad.

1. *Órgano competente*

En Coahuila corresponde al pleno del TSJCo conocer, substanciar y resolver las acciones de inconstitucionalidad en donde se impugne la inactividad del legislador de conformidad con el artículo 158 párrafo IV de la CCo. El artículo 136 de la misma norma señala que el TSJCo se integra con los magistrados numerarios y los supernumerarios que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de Coahuila (LOPJCo).⁵⁵ La disposición a la que se remite dispone que el Tribunal estará integrado por siete magistrados numerarios y seis supernumerarios. No obstante, de los trece magistrados, solo los siete numerarios componen el pleno (artículos 6o. y 8o. de la LOPJCo). El artículo 9o. de la misma ley subraya que el pleno funcionará únicamente cuando estén presentes las dos terceras partes de sus miembros. Por ello, bastará la presencia de cinco magistrados para que se instale legalmente y pueda funcionar. Las resoluciones se toman por mayoría de votos de los magistrados presentes y, en caso de empate, el presidente tiene voto de calidad.

En 2006, el pleno del TSJCo resolvió las acciones de inconstitucionalidad AIL-2/2006, AIL-3/2006, AIL-4/2006 en donde se impugnó una omisión normativa por parte del municipio de Saltillo. En su resolución, el pleno declaró infundada la acción intentada. En 2007 conoció la AIL-001/2007. En uso de la jurisprudencia de la SCJN relativa a los tipos de omisiones declaró la inconstitucionalidad por omisión de diversos preceptos de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano el Estado, confiriendo al Congreso del estado 60 días hábiles a partir de la notificación de la resolución, para proceder a la adecuación de la Ley.⁵⁶

2. *Objeto de la inconstitucionalidad*

En cuanto al objeto de la inconstitucionalidad, es posible encontrar algunas semejanzas entre el diseño de Coahuila y el tratamiento que so-

⁵⁵ Ley Orgánica cuyas reformas aparecieron en el *Periódico Oficial* del gobierno del estado, el 20 de marzo y el 16 de noviembre del 2001, para adecuar sus contenidos a la reforma constitucional.

⁵⁶ Información disponible en www.poderjudicialcoahuila.gob.mx.

bre el particular contienen las demás entidades que hemos estudiado. Las diferencias específicas se encuentran en la autonomía y la amplitud con que se manifiesta dicho objeto, ya que en el resto de entidades el objeto del proceso es parte integral de un instrumento exclusivo y excluyente, mientras que en Coahuila el objeto concreto es accesorio y accidental a un proceso instaurado originalmente para otro cometido.

En relación a su amplitud hay que destacar que de acuerdo con la CCo, la acción de inconstitucionalidad procede en general, frente a la “omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria” (artículo 158 fracción II). La LJCCo abunda un poco más al señalar que a través de ella puede reclamarse “la inconstitucionalidad por omisión, cuando la Constitución del Estado resulta incumplida por falta de las disposiciones de carácter general necesarias para hacer aplicables sus preceptos” (artículo 71 fracción V). Estas disposiciones de carácter general se explicitan en la misma Ley, advirtiéndose una notable ampliación respecto a las demás entidades estudiadas puesto que además de incluir los productos legislativos formales que deben expedirse para la debida concreción de la Constitución, se agregan aquellos que emanan de la potestad reglamentaria reconocida a los órganos ejecutivos, judiciales, a los órganos constitucionales autónomos, y a los propios ayuntamientos o concejos municipales.

De conformidad con lo anterior, es evidente que se da mayor importancia al objeto de la inconstitucionalidad que a los sujetos que pueden incurrir en omisión; destaca también que la omisión se considera relevante en la medida en que la Constitución resulte incumplida por la falta de disposiciones legislativas y reglamentarias para hacer aplicables sus preceptos. Si lo anterior se interpreta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8o. de la propia LJCCo, es posible observar que la inconstitucionalidad puede emanar de la ausencia “total” o “parcial” de las normas enunciadas, lo que significa que este sistema encuentra cierta proximidad con su similar de Quintana Roo.

3. Legitimación

El sistema de justicia constitucional de Coahuila tiene una legitimación muy amplia en tratándose de las acciones de inconstitucionalidad. La legitimación activa viene determinada directamente por la CCo, y

la reconoce al Ejecutivo del estado, al equivalente al diez por ciento de los integrantes del Poder Legislativo, al equivalente al diez por ciento de los integrantes de los ayuntamientos o concejos municipales, a los órganos constitucionales autónomos, a cualquier persona a través del organismo protector de los derechos humanos y a los partidos políticos nacionales y estatales con registro debidamente acreditado ante la autoridad electoral que corresponda (artículos 158, fracción II, de la CCo, 73 de la LJCCo). La legitimación pasiva no se determina expresamente, e incluso, la Ley reglamentaría no parece tomar en consideración la peculiaridad de la omisión legislativa puesto que al enunciar genéricamente a las partes, determina como parte demandada a “la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto del procedimiento constitucional”, sin advertir que así como puede identificarse al órgano causante de la omisión, no puede distinguirse el acto concreto que se impugna sencillamente porque no existe (artículo 13 de la LJCCo).

El actor, el demandado y, en su caso, los terceros interesados deberán comparecer a juicio por conducto de sus representantes legales, o por los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos. El gobernador del estado estará representado por el secretario del ramo o por el procurador general de Justicia, según lo determine el propio gobernador (artículo 14 de la LJCCo).

4. *Procedimiento*

El *iter* procesal de la acción de inconstitucionalidad se encuentra contenido en el capítulo décimo, sección tercera de la LJCCo. El proceso inicia con la presentación de la demanda. Cuando se impugna específicamente la inactividad del legislador no existe plazo alguno para la impugnación, pudiendo “promoverse en cualquier tiempo mientras subsista la omisión” (artículo 8o., fracción VI).

En el escrito de impugnación, de conformidad con el artículo 74 de la misma Ley, deberá señalarse, entre otras cosas, los datos de identidad de las personas que ejercitan la acción, o en su caso, el órgano del que forman parte, las autoridades responsables que hubieran emitido, o en su caso promulgado las normas impugnadas, la norma cuya invalidez se reclama y, en su caso, el medio oficial en que se publicó, los preceptos

constitucionales que se estimen violados, los conceptos de invalidez y la firma de los promoventes.

Recibida la demanda, el presidente del Tribunal designará, según el turno que corresponda, a un magistrado instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución (artículo 76). Si a juicio del magistrado instructor el escrito en que se ejercita la acción es oscuro, irregular o incompleto, prevendrá al demandante o a sus representantes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Si estas no se subsanan, el juez instructor procederá a correr traslado al procurador general de Justicia del estado, por un plazo de tres días, y de conformidad con su solicitud, admitirá o desechará la demanda conforme a los principios de antiformalismo, subsanabilidad, proporcionalidad y razonabilidad de la tutela judicial efectiva (artículo 77). Admitida la demanda se dará vista a los órganos del Estado o del Municipio, según sea el caso, que hubieren emitido y promulgado la disposición general reclamada para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de las disposiciones impugnadas o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad (artículo 79). Una vez presentados los informes a que se refiere el artículo anterior o habiendo transcurrido el plazo para ello, se pondrán los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos (artículo 81). Salta a la vista que en el diseño procedimental no se ha tomado en cuenta la particularidad de este tipo de impugnación, ya que en un proceso en donde se impugna la *no existencia de una norma* no es adecuado requerir que se exprese la norma general impugnada ni tampoco emplazar a aquellos órganos que en teoría la han expedido.

Hasta antes de dictar sentencia, el magistrado instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto (artículo 82). El presidente del Tribunal, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más acciones de inconstitucionalidad siempre que en ellas se impugne la misma norma (artículo 83). Agotado el procedimiento, el magistrado instructor propondrá al pleno del Tribunal el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado (artículo 84). Discutido y votado el proyecto de sentencia, el presidente del Tribunal leerá en voz alta los puntos resolutivos de la sentencia, que será suscrita por todos los magistrados participantes en la deliberación

(artículo 85). No está de más advertir nuevamente cómo el procedimiento se encuentra establecido bajo el presupuesto de que se impugna un acto concreto de los órganos legislativos, dejando de advertir que en el caso concreto de la omisión, el objeto del proceso parte justamente del presupuesto contrario.

5. Efectos de la sentencia

Primeramente, debe destacarse que las sentencias del pleno del TSJCo sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que hayan sido aprobadas por la mayoría absoluta de sus miembros. Si no se aprueban por la mayoría indicada, se desestimará la acción ejercitada y se ordenará el archivo del asunto (artículo 86).

Las sentencias estimatorias de acciones genéricas de inconstitucionalidad que resuelvan sobre disposiciones generales del estado o de los municipios u otra entidad, tendrán fuerza de cosa juzgada y efectos invalidatorios. Vincularán a todos los órganos estatales y municipales y producirán efectos generales a partir de la fecha que determine el pleno del Tribunal. Cuando de modo específico se verifique la existencia de una inconstitucionalidad por omisión, el pleno deberá comunicarlo al órgano competente para que en un “plazo razonable”, dicte las disposiciones legislativas necesarias que permitan la aplicación del precepto de la Constitución carente de reglamentación, pero en todo caso expedirá los principios, bases y reglas normativas a regular conforme a su fallo (artículo 88).

Es evidente que el sistema de Coahuila ha optado por no establecer un plazo concreto para el resarcimiento de la inconstitucionalidad por omisión, dejando al Tribunal plena libertad para determinarlo discrecionalmente dentro de los márgenes de lo “razonable”. En su resolución de 2007 determinó que ese margen era de 60 días hábiles a partir de la notificación de su resolución.

La decisión de esta entidad, como se aprecia, se aleja completamente del resto de sistemas estudiados, puesto que en todos ellos se determina un espacio temporal concreto. Sólo en Quintana Roo se advierte un supuesto en donde al Tribunal se le reconocen poderes discrecionales sobre el particular. No obstante, el sistema cuenta también con un elemento que lo aproxima a su similar de Veracruz, en virtud de que se faculta al

Tribunal para que expida los principios, bases y reglas normativas que el legislador deberá observar en el momento en que se avoque a la producción de las normas ausentes del sistema.

VIII. CONCLUSIONES

El estudio comparado de las entidades que se han ocupado de las omisiones del legislador deja interesantes elementos para el análisis.

Lo primero que debe resaltarse es que las entidades federativas han sido innovadoras en cuanto a la introducción de un proceso constitucional autónomo y específico para la impugnación de aquella inactividad legislativa que vulnera la supremacía normativa de la Constitución estatal. En el ámbito nacional, la SCJN se ha visto en la necesidad de utilizar uno de los procesos que tiene a su cargo —la controversia constitucional— para poder ocuparse del particular.

En segundo lugar debe mencionarse la heterogeneidad de los diseños orgánicos y procesales empleados en las acciones por omisión legislativa. Sus elementos varían con relación a:

A. Los entes legitimados para interponerlos, entre los cuales se cuentan al gobernador, los ayuntamientos de forma individual o en minoría, una minoría del Congreso estatal, las autoridades estatales o municipales, los órganos constitucionales autónomos, las personas en lo individual o colectivamente mediante un porcentaje del padrón electoral.

B. Los órganos encargados de su substanciación y resolución, a cargo del pleno del Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal Constitucional, la sala constitucional, o la combinación de pleno y sala.

C. El objeto de la impugnación, concebido como la ausencia de leyes, decretos, normas jurídicas generales o reglamentos.

D. Los efectos de las sentencias que declaran la inconstitucionalidad por omisión, con plazos para que el legislador se avoque a la creación de las normas ausentes dentro de un periodo que contempla dos periodos de sesiones, un periodo, el actual o el inmediato, tres meses, o que dejan que sea el órgano jurisdiccional quien establezca el plazo de manera discrecional. Adicionalmente, aquellos que confieren potestades normativas al pleno, o que solamente son exhortativas.

Dentro de todas estas diferencias, es necesario enfatizar en la experiencia del estado de Coahuila, que ha optado, como lo hemos señalado,

por ampliar el objeto de la acción de inconstitucionalidad a efecto de que mediante ella se constate la inconstitucionalidad de normas y la inconstitucionalidad de la conducta legislativa, al no legislar tal y como lo exige la Constitución.

Finalmente, un dato a destacar es la poca frecuencia con que se ha hecho uso de este instrumento. En Veracruz y Chiapas no ha tenido aplicación. En el primero ni siquiera se ha emitido la regulación procesal correspondiente. En cambio, en Tlaxcala y Coahuila ha sido empleado en contadas ocasiones. Sin embargo, la última resolución emitida por el pleno del Tribunal Superior de Justicia de Coahuila permite augurar una situación diferente en el futuro. Recordemos que la jurisprudencia de la SCJN en la cual se asienta una “tipología” de las omisiones establece cuáles son las facultades legislativas de ejercicio discrecional y de ejercicio obligatorio y que dicha tipología, con las adecuaciones necesarias, puede perfectamente emplearse en relación a las atribuciones del legislador estatal. Si el resto de sistemas de justicia constitucional que cuentan con la acción por omisión legislativa deciden utilizar dicha jurisprudencia, tal y como lo hizo Coahuila, es posible que en el mediano plazo se tenga una creciente jurisprudencia que permita tener un mayor activismo legislativo en las entidades de la Federación.