

ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO

Luis Gerardo SAMANIEGO SANTAMARÍA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La inconstitucionalidad por omisión legislativa*. III. *La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa como medio de control constitucional en México*. IV. *Actos objeto de control*. V. *Sujetos legitimados para ejercer la acción*. VI. *Plazos para interponer la demanda*. VII. *Modalidades y efectos de las sentencias*. VIII. *Reflexiones finales*.

La posibilidad de participar en una obra en honor a uno de los constitucionalistas más destacados en la historia de nuestro país, el doctor Héctor Fix-Zamudio, resulta una gran satisfacción. Sobre todo porque se celebran cincuenta años de la actividad científica del querido maestro, los cuales han enriquecido la doctrina constitucional no sólo de nuestro país, sino de otras latitudes.

I. INTRODUCCIÓN

Dentro de los temas que han cobrado gran interés en los últimos años en el derecho constitucional mexicano se encuentran los relativos a los nacientes sistemas y diversos medios de control constitucional en las entidades federativas. Como sabemos, el tema del control constitucional en las entidades federativas no es reciente en nuestro país, pues tiene su pri-

* Doctor en derecho constitucional por la Universidad de Salamanca, España; profesor-investigador en la Universidad de Quintana Roo.

mer antecedente en la creación del juicio de amparo en la Constitución del estado de Yucatán de 1841. A partir de entonces, la creación de diversos medios de control constitucional local continuó evolucionando durante el siglo XX, aunque con poca intensidad, pues no obstante que algunas Constituciones estatales establecieron algún medio de control para salvaguardar su Constitución, como la queja constitucional en Chihuahua,¹ poco fueron utilizados, pasando prácticamente a ser inadvertidos debido al fuerte centralismo imperante durante gran parte del siglo XX.² La última expresión en la creación de medios de control constitucional local se dio al inicio del presente siglo a partir de la experiencia veracruzana en el año 2000,³ a la cual le seguirían otras entidades federativas como Chiapas, Tlaxcala, Nuevo León, Coahuila, Guanajuato, México y Quintana Roo, entre otras.⁴

Dentro de los novedosos medios de control constitucional reconocidos a nivel local se encuentra la llamada *acción por omisión legislativa*. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con la controversia constitucional

¹ En varios estados de la República ya existía la posibilidad de que algún Poder Judicial o Legislativo local pudiesen resolver conflictos entre municipios o entre poderes estatales. En el caso de Chihuahua se estableció dentro de la Constitución de 1921 un medio de control constitucional para proteger la parte dogmática de su Constitución, denominado “queja constitucional”.

² Al respecto véase Palomeque Cruz, L., “De la tendencia centralizada del amparo jurisdiccional a la justicia constitucional local”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, julio-diciembre de 2004, pp. 117-119. Podemos señalar también que entre 1982 y 1992 se crearon a nivel federal y estatal organismos protectores de derechos humanos y los medios para exigir responsabilidad política a los servidores públicos como medios de control constitucional; al respecto véase Hernández Chong Cuy, M. A., “Entre el control constitucional federal y el estatal”, en Cinfuegos Salgado, D. y López Olvera, M. A. (coords.), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho procesal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 258.

³ Para el caso de Veracruz véase Astudillo Reyes, C., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 59 y ss.

⁴ Existen diversos estados de la República que establecen expresamente en su texto fundamental diversos medios de control constitucional y que cuentan con sus respectivas leyes reglamentarias, como es el caso de Campeche, Chiapas, Coahuila, Guanajuato, México, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Veracruz (aunque este último sólo cuenta con la Ley del Juicio para la Protección de Derechos Humanos, pero no existe una ley que regule los otros medios de control constitucional). Existen veinte entidades federativas que sin reconocer de manera expresa un sistema de control constitucional sí establecen algún medio de control como la controversia constitucional, en la mayoría de los casos.

o la acción de inconstitucionalidad, donde podemos decir que su regulación en aquellas Constituciones y leyes locales que los han adoptado es coincidente, en la omisión legislativa no resulta así.

No obstante que la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa se encuentra expresamente establecida en las Constituciones de Veracruz, Chiapas, Tlaxcala y Quintana Roo, no podemos decir que este medio de control tenga el mismo objeto en estos estados, ya que existen diferencias sustanciales en cuanto a su regulación, tales como los sujetos legitimados, los actos objeto de control, así como los efectos de las sentencias, lo que ha provocado una verdadera balcanización de este medio de control.⁵

Por otra parte, a pesar de que a nivel federal no se encuentra reconocida en la Constitución la omisión legislativa, ésta ha sido abordada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de manera indirecta a través de la resolución de las controversias constitucionales.⁶ Situación similar, como veremos, podría ser abordada en aquellos estados donde a pesar de no reconocer expresamente este medio de control, sí cuentan al menos con la controversia constitucional. Cabe señalar, como caso paradigmático, que en el estado de Coahuila se establece el control de la inconstitucionalidad de las omisiones legislativas a través de la acción de inconstitucionalidad.⁷

Por estas razones, resulta importante realizar un breve análisis de este medio de control constitucional a la luz de los textos constitucionales y legales de aquellos estados que lo han reconocido, tales como Quintana Roo, Veracruz, Chiapas y Tlaxcala, así como la jurisprudencia emitida por nuestro máximo tribunal en este tema, con el objeto de clarificar el objeto y alcances del mismo.

⁵ No obstante que la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa no se ha establecido en otras entidades federativas como un medio de control específico, ello no impediría que las omisiones legislativas inconstitucionales pudieran ser controladas de manera indirecta a través de la utilización de una controversia constitucional como sucede a nivel federal.

⁶ Al respecto véase la sentencia de la controversia constitucional 46/2002 entre el municipio de San Pedro Garza García y el Congreso de Nuevo León.

⁷ En la fracción II, numeral 3, inciso *f* del artículo 158 de la Constitución del Estado de Coahuila se establece que la acción de inconstitucionalidad procede contra la omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria.

II. LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA

Como sabemos, el control constitucional de las leyes ha consistido tradicionalmente en invalidar aquellas normas o contenidos expedidos por un poder constituido —ya sea el Legislativo o bien el Ejecutivo—, cuando éstas vulneren o contradigan lo dispuesto en la Constitución, en virtud del principio de supremacía constitucional. Sin embargo, puede ocurrir que el control de las leyes proceda no sólo en contra de aquellas que han sido expedidas, sino también por aquellas que no lo han sido a pesar de que su creación derive de un mandato constitucional, violándose entonces el texto fundamental no por un acto positivo sino omisivo.⁸ Esta situación no sólo alcanzaría los actos inconstitucionales omisivos del Poder Legislativo, sino también aquellos del Poder Ejecutivo cuando éste se encuentra facultado para legislar o para reglamentar aquellas normas constitucionales.

Como se observa, la función del órgano de justicia constitucional no sólo debe constreñirse a controlar los actos positivos de los poderes públicos, en especial del legislador, cuando éstos constituyan una violación al orden constitucional, sino también aquellos actos del legislador, o en su caso los del Ejecutivo, que consistan en un no hacer algo que constitucionalmente esté previsto.⁹

⁸ En este sentido, Buldez Aldunate señala que “...el principio de supremacía constitucional, sustento del constitucionalismo contemporáneo, supone necesariamente el control y la sanción consecuente de las infracciones a la Constitución, las que pueden originarse tanto en acciones positivas como en omisiones que contraríen los preceptos que ella consagra...” (“La inconstitucionalidad por omisión”, *Estudios Constitucionales. Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Chile, año 4, núm. 1, julio de 2006, p. 252).

⁹ Contrariamente, Kelsen señalaba que la omisión del legislador no traería aparejadas consecuencias jurídicas, pues “...hay una notable diferencia entre los preceptos de la Constitución que prohíben cierto contenido y los que prescriben un determinado contenido en relación con leyes futuras. Por regla general, los primeros tienen efectos jurídicos, no así los segundos. Si el órgano legislativo expide una ley cuyos contenidos están prohibidos por la Constitución, se producen todas las consecuencias que de acuerdo con la Constitución van enlazadas a una ley inconstitucional. Sin embargo, si el órgano legislativo deja simplemente de expedir la ley prescrita por la Constitución, resulta prácticamente imposible enlazar a esa omisión consecuencias jurídicas”. *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1988, p. 310. En la misma línea de autores que niegan la posibilidad de que los tribunales constitucionales se conviertan en legisladores positivos se encuentra Castillo Cordova, quien manifiesta que establecer esta posibilidad “...parece inútil en el seno de un Estado democrático de dere-

Ahora bien, para poder determinar cuándo existe una omisión legislativa y ésta es considerada inconstitucional, debemos de partir de la existencia de varios presupuestos.¹⁰ Primeramente, las omisiones legislativas inconstitucionales derivan del no cumplimiento de imposiciones constitucionales legislativas en sentido estricto, esto es, del no cumplimiento de normas que, de forma concreta, vinculan al legislador a adaptar medidas legislativas concretizadoras de la Constitución.¹¹ Éstas surgen a partir de la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación.¹² Pero la omisión por parte del legislador no consiste en un simple no hacer, sino que se trata de un no hacer algo normativamente determinado. Se requiere de la presencia de un deber jurídico de legislar respecto del cual la conducta pasiva del legislador resulte jurídicamente incompatible para que ésta pudiera ser calificada de omisión o inactividad legislativa.¹³ Puede haber inconstitucionalidad por omisión de actos legislativos ante las normas constitucionales que no son exigibles por sí

cho, el cual exige respetar el principio constitucional de división de poderes por el cual los diferentes órganos constitucionales... tienen atribuidas determinadas competencias que sólo podrán ser ejercitadas por el órgano titular de la misma". *Comentarios al Código Procesal Constitucional*, Lima, Ara Editores, 2004, p. 111. También: Díaz Revoiro, J. F., *La Constitución abierta y su interpretación*, Lima, Palestra, 2004, pp. 21 y 22.

¹⁰ Véase Quispe Correa, A., "¿Inconstitucionalidad por omisión?", *Estudios Constitucionales. Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, cit., nota 8, pp. 241-250.

¹¹ Gomes Canotilho, citado por Ibagón, M., "Control constitucional de las omisiones legislativas en Colombia", en Vega Gómez, J. y Corzo Sosa, E. (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 313. Con una visión más amplia, Eto Cruz señala que la inconstitucionalidad por omisión "...es la que resulta por el silencio o inercia de cualquier órgano de poder, el cual deja de hacer o practicar un mandamiento expreso por la Constitución en un tiempo razonable, ocasionando por ello perjuicio, expandiendo un efecto dañino a todas las personas que podrían invocar a su favor la norma constitucional aún no reglamentada por el legislador..." (*La inconstitucionalidad por omisión. Doctrina constitucional*, Lima, Trujillo, 1992, p. 242).

¹² Fernández Rodríguez, J., *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español*, Madrid, Civitas, 1998, p. 81. También puede verse, del mismo autor, "Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión", en Carbonell, M. (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayo sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 29.

¹³ Fernández Rodríguez, J., *op. cit.*, nota anterior, p. 314.

mismas —preceptivas o programáticas— cuando el legislador no emite las leyes necesarias para conferirles exigibilidad.¹⁴

De tal forma, para que el silencio —del legislador— sea lesivo de la Constitución es necesario, primero, que afecte a aquellos deberes, explícitos o no, de legislar que la misma Constitución le pueda imponer (siendo éste el caso más evidente y sencillo de la omisión inconstitucional), ya que basta con que su silencio constituya una indebida forma de cierre de la apertura constitucional propia de las Constituciones democráticas, y en segundo lugar que su silencio mantenga o cree situaciones jurídicas contrarias a la Constitución.¹⁵

Ahora bien, puede suceder que aun cumpliendo con el mandato constitucional el legislador emita la norma jurídica y, sin embargo, ésta sea de tal forma deficiente que mantenga o cree situaciones jurídicas contrarias a la Constitución, por lo que existiría a su vez una omisión legislativa inconstitucional.

Recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abordando el tema de las omisiones legislativas, ha señalado en su jurisprudencia que los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio; esto es, las primeras serán aquellas en las que dichos órganos pueden decidir si las ejercen o no y el momento en que lo harán, de manera que esta competencia en sentido estricto no implica una obligación, por lo que su omisión no afectaría al texto constitucional; sin embargo, las segundas son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de hacer por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado; de ahí que si no se realizan, el incumplimiento trae aparejada una sanción; en este tipo de competencias el órgano legislativo no tiene opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el

¹⁴ Miranda, J., “La fiscalización de la inconstitucionalidad por omisión en el ordenamiento constitucional portugués”, *Derechos fundamentales y derecho electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 16.

¹⁵ Podemos citar como ejemplo de una omisión legislativa que afecta el debido cumplimiento de la Constitución general, la falta de expedición, por el Congreso de la Unión, de la ley que regule el sistema de justicia para adolescentes, contraviniendo de esta forma el artículo segundo transitorio del decreto por el cual se reformó el artículo 18 constitucional el pasado 12 de diciembre de 2005, y que entró en vigor el 12 de marzo de 2006.

texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.¹⁶

Esta omisión legislativa inconstitucional puede ser de dos tipos: *absoluta* o *relativa*. Será absoluta cuando la norma que el legislador debe expedir por disposición constitucional no existe, afectando el funcionamiento del texto constitucional; y relativa cuando a pesar de haber expedido el legislador la norma, ésta es deficiente o incompleta, dejando de regular algunas hipótesis que debía regular, o bien dejando lagunas en la legislación, excluyendo a ciertos grupos del ejercicio de un derecho o negándoles la protección de sus intereses.¹⁷

En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que al contar los órganos legislativos del Estado con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, en su desarrollo pueden incurrir diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una *omisión absoluta* cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una *omisión relativa* cuando al haber ejercido su competencia lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, de la combinación de ambos tipos de competencias y ambos tipos de omisiones pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas:

- a) *Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio*, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.
- b) *Relativas en competencia de ejercicio obligatorio*, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

¹⁶ Véase jurisprudencia 10/2006, “ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES”, derivada de la controversia constitucional 14/2005 promovida por el Municipio de Centro del Estado de Tabasco, el 3 de octubre de 2005, por unanimidad de 10 votos.

¹⁷ L. Buldez Aldunate manifiesta que “...la omisión absoluta se produce cuando falta todo tipo de actuación del legislador destinada a aplicar el principio o el precepto constitucional... en cambio, la omisión relativa puede producirse cuando el legislador al normar una materia no respeta derechos adquiridos o no respeta el principio de igualdad ante la ley”. Buldez Aldunate, L., “La inconstitucionalidad por omisión”, *op. cit.*, nota 8, p. 253.

- c) *Absolutas en competencias de ejercicio potestativo*, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.
- d) *Relativas en competencias de ejercicio potestativo*, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.¹⁸

Podríamos decir entonces que existen omisiones legislativas inconstitucionales (las dos primeras) y omisiones legislativas que no afectan a la Constitución (las dos últimas).

III. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA COMO MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

El tema de la inconstitucionalidad por omisión legislativa no es novedoso en nuestro país, pues a pesar de carecer de un reconocimiento expreso como medio de control constitucional en la carta magna de 1917, esto no ha impedido su tratamiento a través de la jurisprudencia o tesis aisladas del Poder Judicial de la Federación.¹⁹ En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el control de la omisión del legislador sólo puede realizarse a través de la controversia constitucional y no por otro medio de control como puede ser el juicio de amparo o la acción de inconstitucionalidad.²⁰ De esta forma, la inconsti-

¹⁸ Véase jurisprudencia 11/2006, “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”, derivada de la controversia constitucional 14/2005 promovida por el Municipio de Centro del Estado de Tabasco, el 3 de octubre de 2005, por unanimidad de 10 votos.

¹⁹ Al respecto véase Báez Silva, C., “La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXV, núm. 105, septiembre-diciembre de 2002.

²⁰ Véanse las siguientes jurisprudencias: “LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL”, tesis P. CLXVIII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, diciembre de 1997, t. VI, p. 180; y “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE AJUSTAR LOS ORDENAMIENTOS LEGALES Y SECUNDARIOS DE LA ENTIDAD A LAS DISPOSICIONES DE UN DECRETO POR EL QUE SE MODIFICÓ

tucionalidad de la omisión del legislador se ha venido instrumentando de manera indirecta a través de la utilización de las controversias constitucionales, fundándose en la fracción I del artículo 105 de la Constitución general, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto y dictado jurisprudencia en torno a las omisiones legislativas inconstitucionales, como en los casos de las sentencias de las controversias constitucionales 46/2002, promovida por el municipio de San Pedro Garza García del estado de Nuevo León contra el Congreso de aquel estado;²¹ 80/2004, promovida en contra del Congreso del Estado de Chihuahua;²² y 14/2005, promovida por el municipio de Centro del estado de Tabasco contra el Congreso estatal, todas por la falta de expedición de la norma que por mandato constitucional estaban obligados a realizar los legisladores estatales, constriñéndolos a expedirla.

Por su parte, en el escenario de las entidades federativas, en el año 2000 fue el estado de Veracruz quien por primera vez reconoció en su

LA CONSTITUCIÓN ESTATAL”, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Pleno, 18 de abril de 2005. En el mismo sentido se pronuncia Amezcua, L., “Omisiones legislativas en México”, en Carbonell, M. (coord.), *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 947-949. En contra de los criterios de la Corte, E. Corzo Sosa señala que “...en otros países sí existe la omisión legislativa, es decir, se obliga al legislador a emitir la correspondiente ley, en nuestro caso no la hay aunque ha habido debates y algunos dicen que no es la acción de inconstitucionalidad sino la controversia constitucional. Pero aún así está difícil, pues en todo caso se piensa que lo que se contrasta es lo que existe y no lo que no existen (*sic*), el parámetro es la Constitución, que no se puede contrastar contra algo no existente” (*Seminario de la Cámara de Diputados en el Sistema Constitucional Mexicano*, tema IV: “Las controversias y acciones constitucionales”, México, Cámara de Diputados, Biblioteca del H. Congreso de la Unión, abril de 2004, p. 22).

²¹ En esta sentencia la Suprema Corte de Justicia ordenó al Congreso del Estado de Nuevo León que adecuara su Constitución y las leyes estatales a las modificaciones realizadas al artículo 115 de la Constitución general en 1999. Sin embargo, desconociendo el procedimiento de reforma establecido en la Constitución de aquel estado, donde se necesitan dos periodos ordinarios para hacerlo, la Corte otorgó como plazo para hacerlo el periodo ordinario de sesiones siguiente, contraponiéndose dicha resolución al procedimiento de reforma establecido en la Constitución estatal.

²² En la sentencia de la controversia constitucional 80/2004, en la que se impugnó la omisión de la Legislatura del Estado de Chihuahua de expedir regulación en materia de agua potable en desacato al artículo 115 constitucional, la Corte le otorgó al Congreso el plazo de un año para realizar las adecuaciones legales en materia municipal para ajustarse a las disposiciones del artículo 115 constitucional reformado en 1999.

texto constitucional la acción por omisión legislativa como un medio de control constitucional.²³ Tras la experiencia veracruzana, otros estados adoptarían en su Constitución a este medio de control, como Tlaxcala en 2001,²⁴ Chiapas en 2002²⁵ y, por último, Quintana Roo en 2003.²⁶ Como

²³ El artículo 65 de la Constitución del Estado de Veracruz, en su fracción III, establece: "...III. De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga: A) El gobernador del estado; o B) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.

La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del estado. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenda dos periodos 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".

²⁴ La fracción VI del artículo 81 de la Constitución de Tlaxcala establece: "...El pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como tribunal de control constitucional del estado, conocerá de los asuntos siguientes:

VI. De las acciones contra la omisión legislativa imputables al Congreso, gobernador y ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados en términos de las Constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos, del estado y de las leyes.

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

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.

En lo conducente, serán aplicables a esta acción lo establecido en los incisos d), e), f), g) e i), de la fracción anterior".

²⁵ La fracción III del artículo 56 de la Constitución de Chiapas establece: "III. 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; o B) Cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso; o C) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.

La resolución que emita el Pleno de la Sala Superior 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 un plazo que comprenda dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso del estado, para que éste resuelva...".

²⁶ El artículo 105 de la Constitución del Estado de Quintana Roo establece como uno de los medios de control constitucional a la acción por omisión legislativa de la siguiente forma: "De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso del

dato relevante se debe mencionar que en 2005 se reformó la Constitución del Estado de Coahuila para establecer que se pueden controlar las omisiones inconstitucionales legislativas y reglamentarias a través de la acción de inconstitucionalidad;²⁷ sin embargo, no establece la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa como un medio de control constitucional.

A raíz de estas reformas a las Constituciones locales se expidieron las leyes que regulan la acción por omisión legislativa. Así, este medio de control constitucional se encuentra regulado en el estado de Tlaxcala en la Ley del Control Constitucional del 30 de noviembre de 2001 (artículos 83-88); en el de Chiapas, en la Ley de Control Constitucional del 25 de octubre de 2002 (artículos 97-110), y en el de Quintana Roo, en la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución local del 15 de diciembre de 2005 (artículos 96-109). Situación paradójica se presenta en el estado de Veracruz, donde a pesar de haber sido el primero en reconocer este medio de control en su Constitución, hasta la fecha no ha expedido la ley que lo regule, por lo que existe una verdadera omisión legislativa inconstitucional. Sin embargo, no deberá existir impedimento alguno para ejercitar la acción correspondiente y resolverla mediante la aplicación directa del texto constitucional por la eficacia vinculante que ésta tiene.

IV. ACTOS OBJETO DE CONTROL

En cuanto a los actos objeto de control por este medio, pueden desprenderse dos posturas: una *amplia* y otra *restringida*. La primera de ellas

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 periodo ordinario que curse o el inmediato siguiente del Congreso del estado; pudiendo disminuir este plazo cuando el interés público lo amerite”.

²⁷ Artículo 158, fracción II, numeral 3, inciso f, de la Constitución del Estado de Coahuila.

considera que en los actos objeto de control se abarca la omisión de la expedición de todas las normas generales, comprendiendo no sólo los actos del Poder Legislativo sino también los del Poder Ejecutivo (cuando excepcionalmente se le faculta para dictar normas generales o en su facultad reglamentaria); mientras que la postura restringida abarca únicamente el control de la omisión de los actos del Poder Legislativo, cuando éste no ha legislado lo que por mandato constitucional está obligado.

Dentro de la postura *restringida* podemos encontrar a autores como Fernández Rodríguez,²⁸ Villaverde Menéndez²⁹ y Gomes Canotilho,³⁰ quienes consideran que los actos objeto del control por omisión legislativa deben abarcar únicamente al legislador y no a otro poder u órgano del Estado, respecto de la ausencia de normas de rango legislativo que la Constitución ordena que sean dictadas.

Adoptan esta postura la jurisprudencia de la Corte, los estados de Veracruz, Chiapas y Quintana Roo, estableciendo que los actos objeto de control en la acción por omisión legislativa se restringen únicamente a aquellos derivados de la inactividad del Poder Legislativo, por la no expedición de leyes o decretos.

En Quintana Roo se considera que existe la inconstitucionalidad por omisión legislativa cuando el Congreso del estado no hubiere resuelto sobre la expedición de alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte al debido cumplimiento de su Constitución, teniendo el carácter de parte demandada en la acción por omisión legislativa únicamente el *Congreso del estado*, por la norma o decreto que por mandato constitucional esté obligado a expedir y no lo haya hecho.³¹

Cabe destacar que una de las virtudes de la Ley Reglamentaria quintanarroense fue la de adoptar tanto el control de la omisión legislativa absoluta como la relativa. En efecto, el artículo 96, en su segundo párrafo,

²⁸ Fernández Rodríguez, J., *La inconstitucionalidad por omisión...*, *cit.*, nota 12, pp. 74 y ss.

²⁹ Villaverde Menéndez, I., “La inconstitucionalidad por omisión. Un nuevo reto para la justicia constitucional”, en Carbonell, M. (coord.), *En busca de las normas ausentes...*, *cit.*, nota 12, p. 72.

³⁰ Citado por Ibagón, M., “Control constitucional de las omisiones legislativas en Colombia”, en Vega Gómez, J. y Corzo Sosa, E. (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional...*, *cit.*, nota 11, p. 313.

³¹ Artículos 99, fracción II y 98, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución del Estado de Quintana Roo.

establece que se entenderá que se afecta el 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. Luego entonces, los actos objeto de control son aquellos omisivos *absolutos* (falta de una norma) o *relativos* (deficiencia en su regulación, o bien que excluya algunas personas o hipótesis que debió contemplar) por parte del Poder Legislativo.³²

La postura restringida adoptada en Quintana Roo, que limita el objeto de control tan sólo a las leyes o decretos no expedidos por el Poder Legislativo, sin abarcar los actos del Poder Ejecutivo o los de los ayuntamientos, resulta lamentable, pues no sólo la omisión del Poder Legislativo afecta el debido cumplimiento de la Constitución, sino también en aquellos casos en que, expidiéndola, exista la falta de reglamentación o de expedición de alguna norma que la Constitución obligue a expedir tanto al Poder Ejecutivo como a los ayuntamientos.

En el caso del estado de Chiapas la acción por omisión legislativa procede contra los actos omisivos del Congreso local e incluso contra alguna o algunas de sus comisiones cuando éstas no resuelvan 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.³³ Resulta criticable que en Chiapas la acción por omisión legislativa sólo proceda en contra de “iniciativas” que el Congreso se ha retardado en resolver y no contra la omisión absoluta o relativa de la ley, existiendo o no alguna iniciativa, pues aquí lo que se estaría controlando más bien es el retardo de las comisiones en el proceso legislativo interno.

Por su parte, en el estado de Veracruz, a pesar de no contar con una legislación secundaria que reglamente este medio de control constitucional, únicamente procede en contra de los actos omisivos del Congreso

³² Artículo 105, fracción III, en relación con el artículo 96 de la Ley Reglamentaria. El artículo 96 de la Ley Reglamentaria establece: “Procede la acción 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 la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo”.

³³ Artículo 56, fracción III, de la Constitución de Chiapas en relación con los artículos 97, primer párrafo, y 100, fracción II, de la Ley de Control Constitucional del Estado de Chiapas.

estatal; mientras que a nivel federal, la Corte sólo se ha referido en su jurisprudencia a los actos de los órganos legislativos.

Entre quienes apoyan la postura *amplia*, a la cual me sumo, se encuentran Bazán,³⁴ Fernández Segado,³⁵ Sagüés³⁶ y Bidart Campos,³⁷ quienes consideran que la omisión debe provenir de un órgano público que puede ser tanto del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo. El Poder Legislativo, cuando recibe competencia para integrar o complementar una norma constitucional y aun así no legisla; y el Poder Ejecutivo cuando recibe —directamente de la Constitución— competencia para expedir reglamentos teniendo en vista la ejecución de las leyes integrativas, mas no los expide. En este caso, por vía refleja, la ausencia de reglamentación impide la ejecución de la ley, que, no aplicada, torna en letra muerta al texto constitucional. De esta forma, en la omisión legislativa debe referirse a “órganos del Estado” y no hacer referencia en forma exclusiva al Poder Legislativo, pudiendo deducirse que dentro de los actos objeto de control de este medio de control constitucional pueden incluirse tanto aquellos del Poder Legislativo como los del Ejecutivo, e inclusive los del Poder Judicial.

Esta postura amplísima se encuentra reflejada en los estados de Tlaxcala y Coahuila, donde los actos objeto de control pueden provenir, en el primero de ellos, del Congreso estatal, del gobernador y de los 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 general y estatal, así como de las leyes federales o loca-

³⁴ Bazán, V., “Propuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales”, en Carbonell, M. (coord.), *En busca de las normas ausentes...*, cit., nota 12, pp. 117 y 118.

³⁵ Fernández Segado, F., “La dinamización de los mecanismos de garantía de los derechos y los intereses difusos en el Estado social”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto de 1995, p. 598.

³⁶ Sagüés, N. P., “Inconstitucionalidad por omisión de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Su control judicial”, *Ius et Veritas. Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, Lima, núm. 5. Del mismo autor, “Instrumentos de justicia constitucional frente a la inconstitucionalidad por omisión”, en Vega Gómez, J. y Corzo Sosa, E. (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional...*, cit., nota 11, pp. 605 y ss.

³⁷ Bidart Campos, G. J., “La justicia constitucional y la inconstitucionalidad por omisión”, *Anuario Jurídico*, México, núm. VI, 1979.

les;³⁸ y en el segundo, utilizando las acciones de inconstitucionalidad, los actos omisivos legislativos o reglamentarios inconstitucionales.

En el caso de Tlaxcala, los actos objeto de control son tan amplios que incluso abarcan las omisiones derivadas de la Constitución general, atribuyéndose no sólo el control de su Constitución local sino incluso la federal, lo cual resulta criticable si consideramos que el único facultado para controlar las violaciones a la Constitución general es el Poder Judicial federal. Lo anterior deriva del hecho de que el control constitucional local sólo debe operar cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución federal sino violaciones a la Constitución local, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la norma fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación.³⁹

Como se observa, se superan los límites fijados en los estados de Quintana Roo, Veracruz y Chiapas, en los cuales el control se limita a las leyes y decretos de sus respectivos Congresos locales.

V. SUJETOS LEGITIMADOS PARA EJERCER LA ACCIÓN

Por lo que se refiere a la legitimación de los sujetos para ejercitar la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, se presentan variantes que es posible distinguir en dos grupos. Por una parte, los que facultan a diversos *órganos del estado* y, por la otra, los que legitiman no sólo a los *órganos del estado* sino también a las *personas físicas o jurídicas de carácter privado*.

Dentro de los que otorgan legitimación únicamente a los órganos del estado se encuentran la jurisprudencia de la Corte, así como las Constitu-

³⁸ Artículo 81, fracción VI, de la Constitución de Tlaxcala en relación con el artículo 83 de la Ley del Control Constitucional de dicho estado.

³⁹ Véase la jurisprudencia: "CONTROVERSA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES", Tesis P./J. 136/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, enero de 2002, t. XV, p. 917.

ciones de Veracruz, Chiapas y Quintana Roo. En efecto, los sujetos legitimados para interponer la acción por omisión legislativa en Quintana Roo son el gobernador o un ayuntamiento.⁴⁰ En Veracruz⁴¹ se legitima tanto al gobernador como a cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos; mientras que en Chiapas⁴² se legitima tanto al gobernador como a cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos y la tercera parte de los miembros del Congreso local. A nivel federal, tienen legitimación los mismos que la tienen para promover una controversia constitucional.

Como se observa, tanto en Quintana Roo como en Veracruz y Chiapas, se otorga esta facultad a los ayuntamientos; sin embargo, en Quintana Roo no existe la necesidad de que ejercite la acción cuando menos la tercera parte del total de ellos, sino que lo podrá hacer uno solo sin necesidad de los otros.

Por su parte, entre los que permiten la legitimación no sólo a los órganos del estado sino a las personas jurídicas de carácter privado o social se encuentran las Constituciones de Tlaxcala y de Coahuila.

En Tlaxcala la legitimación para ejercitar la acción por omisión legislativa es de las más amplias en el país, pues su Constitución y su Ley de Control Constitucional otorgan esta facultad a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el estado. Cabe subrayar que dicha disposición utiliza términos generales como “autoridades estatales y municipales”, sin realizar alguna precisión. Al respecto, Astudillo Reyes⁴³ ha llegado a señalar que la legitimación no podría determinarse de manera más extensa; sin embargo, tendrá que especificarse a través de la jurisprudencia qué entes públicos entran en la consideración de “autoridades estatales y municipales”, lo que ampliará o reducirá la legitimación procesal. Por otra parte, al referirse al caso de la legitimación de las personas residentes en el estado, señala que se trata de toda una acción popular de inconstitucionalidad.⁴⁴

⁴⁰ Artículo 105, fracción III, de la Constitución de Quintana Roo en relación con el artículo 99, fracción I, de la Ley Reglamentaria.

⁴¹ Artículo 65 de la Constitución de Veracruz.

⁴² Artículo 56, fracción III, de la Constitución de Chiapas en relación con el artículo 100 de la Ley de Control Constitucional.

⁴³ Astudillo Reyes, C., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, cit., nota 3, pp. 201 y 202.

⁴⁴ Como se observa, la legitimación para ejercitar esta acción en el estado de Tlaxcala es más amplia incluso que en los países de Portugal y Brasil, en los cuales se faculta a

En el caso de Coahuila, como se ha mencionado, el control de las omisiones inconstitucionales legislativas o reglamentarias se realiza a través del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, por lo que los sujetos legitimados para atacar una omisión inconstitucional serán aquellos facultados para interponer aquélla, siendo éstos: el Ejecutivo del estado por sí o por conducto de quien le represente legalmente; el equivalente al 10% de los integrantes del Poder Legislativo; el equivalente al 10% de los integrantes de los ayuntamientos o concejos municipales; el organismo público autónomo, por conducto de quien le represente legalmente; cualquier persona, a través del organismo protector de los derechos humanos, cuando se trate de violaciones a los derechos y garantías constitucionales; y los partidos políticos nacionales y estatales con registro debidamente acreditado ante la autoridad electoral que corresponda.

Esta legitimación es tan amplia en el estado de Coahuila que abarca incluso a los partidos políticos nacionales, así como a cualquier persona, sin necesidad de ser residente, a través de la Comisión de Derechos Humanos local.

Resulta criticable permitir el ejercicio de esta acción a todos aquellos que teniendo facultad de iniciativa de ley no hubiesen presentado alguna al Congreso estatal. En Quintana Roo se debería ampliar la legitimación a los ciudadanos, así como a los miembros del Congreso local, lo cual sería acorde con la facultad de iniciativa que a éstos les reconoce su Constitución.⁴⁵

VI. PLAZOS PARA INTERPONER LA DEMANDA

Una de las divergencias que se encuentran en la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa es justamente el plazo para interponer-

diversos órganos del estado, sin incluirse a las personas residentes en ellos, aunque en Brasil, tratándose del *mandado de injunção*, se legitima a cualquier persona que tenga interés jurídico en el dictado de la norma; sin embargo, se limita a los casos de los derechos inherentes a la nacionalidad, la soberanía y la ciudadanía. En el caso de la provincia de Río Negro (Argentina), la legitimación se prevé de manera extensa como en el estado de Tlaxcala, ya que en este caso las acciones por incumplimiento en el dictado de una norma pueden ser ejercidas por quien se sienta afectado en su derecho individual o colectivo.

⁴⁵ Artículo 68 de la Constitución de Quintana Roo.

la, toda vez que en los estados donde se ha regulado, los plazos son diversos. Tanto a nivel federal como en aquellos estados donde no existe reconocimiento expreso de este medio de control constitucional, y al articularse por vía de la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, se debe constreñir a los plazos fijados para la interposición de éstas.

De tal forma que en Quintana Roo,⁴⁶ Tlaxcala⁴⁷ y Coahuila⁴⁸ no existe plazo para interponer la demanda, por lo que se podrá plantear en cualquier momento.⁴⁹ A diferencia de los anteriores, en el estado de Chiapas se establece un término de 30 días posteriores a la fecha de presentación de una iniciativa o decreto ante el Congreso local para que resuelva sobre la misma; si esto no ocurre, a partir del día siguiente se contará con treinta días naturales para ejercitar la acción.⁵⁰

Como se observa, en el estado de Chiapas lo que se está regulando no es la omisión legislativa en sí misma, sino el retardo del legislador para resolver sobre alguna iniciativa de ley, con el inconveniente de que en caso de no ejercitar la acción en los tiempos establecidos, ya no habría posibilidad de impugnar esa omisión posteriormente, haciendo permanente la omisión inconstitucional, toda vez que si se tratara de ejercitar fuera de este plazo se desechará por improcedente,⁵¹ lo que sería contrario al propio espíritu de dicho control constitucional, que es justamente evitarla, por lo que la fijación del plazo de 30 días resulta incorrecta en la regulación chiapaneca.

En Veracruz nada se establece en cuanto al plazo para ejercitar la acción, toda vez que se carece de una ley que reglamente el procedimiento y el texto constitucional es omiso al respecto.

Interpuesta la acción, en Quintana Roo el magistrado de la Sala Constitucional instruirá el proceso hasta ponerlo en estado de resolución. En

⁴⁶ Artículos 97 y 103, en relación con el 32, de la Ley Reglamentaria en Quintana Roo.

⁴⁷ Artículo 60. de la Ley del Control Constitucional del Estado de Tlaxcala.

⁴⁸ Artículo 80., fracción VI, de la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

⁴⁹ Artículo 97 de la Ley Reglamentaria en Quintana Roo.

⁵⁰ Artículo 98 de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas.

⁵¹ Artículo 97, párrafo segundo, en relación con el artículo 28, fracción VII, de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas.

los estados de Tlaxcala⁵² y Chiapas⁵³ se designa a un magistrado instructor para tales efectos.

VII. MODALIDADES Y EFECTOS DE LAS SENTENCIAS

Una de las características más significativas de este medio de control lo son, sin duda, las modalidades y efectos de sus sentencias, por lo que han sido motivo de numerosas críticas por parte de la doctrina, pues a diferencia de cuando se impugna un acto positivo del legislador, donde el tribunal constitucional se constituye en un legislador negativo al anular una ley con efectos generales, en la omisión legislativa —al impugnarse el silencio total o parcial del legislador respecto de una norma que debía expedir—, el tribunal constitucional se constituye en algunos casos en un legislador positivo al obligar al Congreso a legislar, pudiendo en algunos casos extremos, como sucede en Veracruz, legislar cuando el Poder Legislativo no lo haga.

En torno a las modalidades y efectos de las sentencias de este medio de control, existe una gran diversidad de ellas,⁵⁴ pudiendo consistir en:

1) Un llamado de atención.

⁵² Artículo 27 de la Ley del Control Constitucional del Estado de Tlaxcala.

⁵³ Artículo 104, en relación con el 33, de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas.

⁵⁴ Buldez Aldunate señala que "...las sentencias de los tribunales constitucionales sobre inconstitucionalidad por omisión pueden ser declarativas, que constatan la inconstitucionalidad por omisión y lo comunican al órgano legislativo para que tome las medidas del caso, o de recomendación al legislador, llamadas también apelativas. Existen también las sentencias que indican al legislador cómo regular una materia determinada. De lo anterior distinguimos tres tipos de sentencias: a) las que constatan la omisión del legislador; b) las que ordenan o recomiendan al legislador que legisle sobre una determinada materia, porque así lo exige la ley fundamental o se desprende de la naturaleza del precepto para que sea eficaz, y c) las que junto con recomendar que se legisle le indican al legislador cuál debe ser el contenido de la ley. En general, las sentencias que se pronuncian sobre la inercia del legislador son de recomendación al legislador o aditivas, que señalan el contenido de la ley que debe dictarse" ("La inconstitucionalidad por omisión", *op. cit.*, nota 8, p. 254. En cuanto a las sentencias de la omisión legislativa puede verse: Nogueira Alcalá, H., "Consideraciones sobre sentencias de los tribunales constitucionales y sus efectos en América del Sur", *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Proceso y Constitución*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2004, pp. 100-104).

- 2) El otorgamiento de un plazo para el dictado de las normas generales omitidas.
- 3) El establecimiento de los lineamientos para la corrección correspondiente (sentencia aditiva de principio).
- 4) El dictado provisional de las normas omitidas (sentencia aditiva).
- 5) El dictado de las normas omitidas, limitada al caso concreto (sentencia aditiva).
- 6) La fijación del monto del resarcimiento del perjuicio indemnizable a cargo del estado.⁵⁵

En nuestro país solamente se han adoptado: la segunda de ellas, consistente en *el otorgamiento de un plazo para el dictado de las normas generales omitidas*, como sucede en la jurisprudencia de la Corte y en los estados de Veracruz, Chiapas, Tlaxcala, Coahuila y Quintana Roo; la tercera modalidad, consistente en el establecimiento de los lineamientos para la corrección correspondiente, como sucede en la jurisprudencia de la Corte; la cuarta modalidad, consistente en el dictado de las normas omitidas de manera provisional, como ocurre en Veracruz y en Coahuila; y la responsabilidad en caso de incumplimiento de la resolución contemplada en Tlaxcala.

⁵⁵ Las sentencias aditivas se encuentran dentro de las “decisiones manipulativas”, en las que el tribunal procede a una modificación e integración de las disposiciones sometidas a su examen, de modo que éstas salen del proceso constitucional con un alcance normativo y un contenido diferentes del original. De dichas “decisiones manipulativas” se distinguen: “decisiones aditivas” y “decisiones sustitutivas”. Las “aditivas” hacen referencia a aquel tipo de resoluciones con las que la Corte declara inconstitucional una determinada disposición, en tanto y en cuanto deja de decir algo (esto es, “en la parte en la que no prevé que...”); mientras que las “sustitutivas” se caracterizan, por el contrario, por el hecho de que, con ellas, la Corte declara la inconstitucionalidad de una ley en la parte en que prevé una determinada cosa en vez de prever otra. Como nuevo modelo de decisión, por un lado, para superar la inactividad del Parlamento que a menudo ha desobedecido las admoniciones que le ha dirigido la Corte y, por el otro, no verse ésta obligada a resolver el proceso con una decisión de inadmisibilidad simple o manifiesta debido a la existencia de un espacio reservado a las opciones discrecionales del legislador. Romboli apunta que el tribunal ha creado las “sentencias aditivas de principio”, que si bien siguen la misma técnica de las “aditivas”, difieren de éstas en cuanto no introducen una regla inmediatamente actuante y aplicable sino que fijan un principio general que debe ejecutarse mediante una intervención del legislador, pero al que puede ya, dentro de ciertos límites, hacer referencia el juez en la decisión de casos concretos. Véase Bazán, V., “Propuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales”, *op. cit.*, nota 34, pp. 178 y 179.

Como veremos, existen diversas opciones en torno a los efectos de las sentencias dictadas en los casos de inconstitucionalidad por omisión legislativa, mismas que van desde una declaración de inconstitucionalidad hasta el dictado de las normas generales omitidas por parte del órgano de control constitucional.

De esta forma, en el estado de Veracruz, al momento de dictarse la sentencia que declara la omisión legislativa inconstitucional, se otorga un plazo de dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso del estado para que se expida la ley o decreto que se hubiere omitido, pero si transcurrido dicho plazo no se legisla, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban de sujetarse las autoridades en tanto se expide dicha ley o decreto.⁵⁶ Al igual que el anterior, en Coahuila, la sentencia que determine la inconstitucionalidad de la omisión legislativa o reglamentaria otorga a la autoridad responsable un plazo razonable para que emita la norma jurídica omitida, pero en todo caso expedirá los principios, bases y reglas normativas a regular conforme a su fallo.

Esta modalidad ha sido muy criticada por la doctrina debido al alcance de los efectos del incumplimiento de la sentencia y las atribuciones del órgano de control constitucional, toda vez que se atribuye facultades legislativas propias de otro poder, violando así el principio constitucional de la división de poderes. Este exceso llega aún más allá en el caso de Coahuila, que siempre al dictar sentencia expedirá los principios, bases y reglas normativas, atribuyéndose una facultad legislativa propia de otro poder y no del controlador constitucional local.⁵⁷

Los efectos de la sentencia que declare la inconstitucionalidad por omisión en Quintana Roo,⁵⁸ son únicamente el de otorgar un plazo al legislador para que dentro del periodo ordinario que se curse o en el inme-

⁵⁶ Artículo 65, fracción III, de la Constitución de Estado de Veracruz.

⁵⁷ Como señala Ruiz Miguel, "...en este esquema distributivo de poderes, al Tribunal Constitucional no le corresponde la función del legislador positivo, sino la de legislador negativo y sólo la de legislador negativo, pues si asumiera también la de legislador positivo quedarían subvertidos los principios de una Constitución libre (caso de que ello se hubiese hecho por disposición constitucional) y el Tribunal Constitucional habría consumado un auténtico golpe de Estado (en el supuesto de que tal operación hubiese sido realizada sin apoyo en el texto constitucional). Véase *Crítica a la llamada inconstitucionalidad por omisión*, cit., p. 165.

⁵⁸ Artículo 109 de la Ley Reglamentaria en relación con el artículo 105 de la Constitución de Quintana Roo.

diato siguiente se legisle; incluso dicho plazo puede disminuirse cuando el interés público así lo amerite. Por lo que hace al estado de Chiapas, la resolución que decrete la existencia de la omisión legislativa determinará un plazo que comprenda dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso del estado para que emita la norma omisa.⁵⁹ Ahora bien, en aquellos casos en que la Suprema Corte de Justicia ha resuelto la existencia de una omisión inconstitucional, ésta ha otorgado un plazo para que el legislador emita la norma; lo mismo podría suceder en aquellos estados que lo articulen a través de las controversias constitucionales.

Mientras que en el estado de Tlaxcala la sentencia concederá a la autoridad responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada, y si ésta se incumple será motivo de responsabilidad.⁶⁰ Aquí no se hace referencia a qué tipo de responsabilidad se hacen acreedoras aquellas autoridades que no cumplan con la sentencia dictada, por lo que el propio órgano de control constitucional deberá de determinar cuál es ésta, con excepción de la penal, de acuerdo con los principios constitucionales generales.

De esta forma, en Quintana Roo, al igual que en Veracruz, Tlaxcala y Chiapas, se otorga un plazo para el dictado de las normas generales omitidas. Sin embargo, tanto la Constitución como la Ley Reglamentaria de Quintana Roo y Chiapas no establecen sanción alguna o hipótesis en caso de incumplimiento, como sí sucede en los casos de Veracruz y Tlaxcala. Cabe señalar que tanto en Quintana Roo como en Chiapas no existe plazo alguno para el dictado de la resolución definitiva, lo que pone en riesgo la prontitud en la impartición de justicia. Situación contraria ocurre en Tlaxcala, donde se establece que las sentencias deberán dictarse a más tardar a los diez días posteriores de haberse presentado el proyecto de resolución al presidente por el magistrado instructor.⁶¹

VIII. REFLEXIONES FINALES

El control constitucional de las omisiones legislativas ha representado en los últimos años un novedoso medio para proteger los postulados

⁵⁹ Artículo 56, fracción III, de la Constitución de Chiapas en relación con el artículo 110 de la Ley de Control Constitucional.

⁶⁰ Artículo 81, fracción VI, de la Constitución de Tlaxcala.

⁶¹ Artículo 34 de la Ley del Control Constitucional del Estado de Tlaxcala.

constitucionales tanto a nivel federal como en las entidades federativas de nuestro país. Sin embargo, la regulación de este medio de control, introducido al constitucionalismo mexicano por la Constitución de Veracruz, no ha resultado del todo claro en cuanto al objeto, sujetos y alcances que tienen las sentencias de dicha institución. Sin embargo, ella ha contribuido de algún modo a ampliar la gama de posibilidades para hacer efectivos los textos constitucionales. Dentro de los aciertos se pueden señalar la existencia del control de las omisiones legislativas absolutas y relativas tanto del legislador como del Ejecutivo en algunos casos; la legitimación de una gran gama de sujetos para ejercitar la acción, que van desde los órganos del estado hasta cualquier persona; y los efectos de sus sentencias declarativas, siempre que respeten el principio de división de poderes. Por otra parte, los posibles desaciertos se encuentran en una falta de homogenización de las Constituciones y legislaciones respecto de los elementos propios de lo que se considera una inconstitucionalidad por omisión legislativa y, por supuesto, la existencia de sentencias aditivas violatorias del principio de división de poderes. Del anterior análisis global se puede clarificar el estado que guarda este medio de control y su posible articulación por otras vías en nuestro país.