

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA

FACULTAD DE DERECHO CULIACÁN

UNIDAD DE ESTUDIOS DE POSGRADO

DOCTORADO EN CIENCIAS DEL DERECHO



ALCANCES DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS
OMISIONES LEGISLATIVAS EN MÉXICO, A PARTIR DE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL DE 1994

TESIS

QUE COMO REQUISITO PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN CIENCIAS DEL DERECHO

PRESENTA:

M. EN C. BRISEIDA ELIZABETH GODOY LOAIZA

DIRECTOR:

DR. PABLO ALFONSO AGUILAR CALDERÓN

CULIACÁN ROSALES, SINALOA, NOVIEMBRE DE 2023



Dirección General de Bibliotecas
Ciudad Universitaria
Av. de las Américas y Blvd. Universitarios
C. P. 80010 Culiacán, Sinaloa, México.
Tel. (667) 713 78 32 y 712 50 57
dgbuas@uas.edu.mx

UAS-Dirección General de Bibliotecas

Repositorio Institucional Buelna

Restricciones de uso

Todo el material contenido en la presente tesis está protegido por la Ley Federal de Derechos de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

Queda prohibido la reproducción parcial o total de esta tesis. El uso de imágenes, tablas, gráficas, texto y demás material que sea objeto de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente correctamente mencionando al o los autores del presente estudio empírico. Cualquier uso distinto, como el lucro, reproducción, edición o modificación sin autorización expresa de quienes gozan de la propiedad intelectual, será perseguido y sancionado por el Instituto Nacional de Derechos de Autor.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial
Compartir Igual, 4.0 Internacional



ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	vi
CAPÍTULO PRIMERO	
INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE REFERENCIA	
I. CONSIDERACIONES PREVIAS	1
1. <i>Constitución y sus acepciones</i>	2
2. <i>Supremacía, fuerza normativa y su relación con el control de la constitucionalidad</i>	6
3. <i>A propósito de la división de poderes, revisión de las facultades y competencias del Poder Legislativo en México</i>	10
4. <i>Normas constitucionales: tipología y su relación con los mandatos al legislador</i>	13
II. ASPECTOS TERMINOLÓGICOS	17
1. <i>Acerca del concepto de omisión legislativa: una distinción necesaria ante lagunas normativas y silencios del legislador</i>	17
2. <i>Inconstitucionalidad por omisión legislativa, con énfasis en sus elementos constitutivos</i>	22
3. <i>Tipología de las omisiones legislativas inconstitucionales, un vistazo al contexto mexicano</i>	27
III. GENERALIDADES DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS	32
1. <i>Vías para afrontar la inconstitucionalidad por omisión legislativa</i>	34
A. <i>Instrumentos de control abstractos o concretos: acotaciones sobre su origen y evolución histórica</i>	35
B. <i>Sentencias interpretativas y jurisprudencia de los órganos de control de la constitucionalidad</i>	39
2. <i>Soluciones aplicadas respecto de las omisiones legislativas inconstitucionales: sus efectos</i>	41

CAPÍTULO SEGUNDO
INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO:
AVANCES Y DESAFÍOS

I. REVISIÓN CONTEXTUAL	45
1. <i>Elementos relevantes del control de la constitucionalidad en México</i>	47
2. <i>Una aproximación al control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas</i>	52
II. INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA EN EL ÁMBITO FEDERAL	55
1. <i>La solución adoptada, en el ámbito federal, a partir de 1994: sentencias interpretativas y criterios jurisprudenciales en vías procesales alternas</i>	55
A. <i>El criterio a partir de la reforma constitucional en materia judicial de 1994</i>	56
B. <i>Cambio de paradigma: la reforma constitucional en materia de derechos humanos del diez de junio de 2011</i>	62
2. <i>Un nuevo reto: la reforma constitucional en materia judicial del once de marzo de 2021</i>	69
III. INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA EN EL ÁMBITO ESTADUAL	75
1. <i>Justicia constitucional local: la otra vertiente del control de la constitucionalidad en México</i>	76
2. <i>Vías procesales específicas de la justicia constitucional local para abordar la inconstitucionalidad por omisión legislativa</i>	77
A. <i>Chiapas</i>	78
B. <i>Ciudad de México</i>	80
C. <i>Coahuila</i>	82
D. <i>Durango</i>	85
E. <i>Nayarit</i>	86
F. <i>Querétaro</i>	88
G. <i>Quintana Roo</i>	89
H. <i>Sonora</i>	91

I. <i>Tlaxcala</i>	92
J. <i>Veracruz</i>	93
K. <i>Yucatán</i>	96

CAPÍTULO TERCERO

INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN:

ANÁLISIS DE SENTENCIAS RELEVANTES EN LA MATERIA

I. FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES	98
1. <i>Interpretación y argumentación constitucional</i>	100
2. <i>Rasgos distintivos de las sentencias constitucionales, con énfasis en las dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación</i>	103
3. <i>De las sentencias constitucionales a la integración de criterios jurisprudenciales</i>	109
II. DIRECTRICES METODOLÓGICAS	113
1. <i>Pautas metodológicas generales de la investigación</i>	113
2. <i>Pertinencia metodológica y particularidades del análisis aplicado</i>	116
A. <i>Objeto de análisis y fuentes de información</i>	117
B. <i>Delimitación de la muestra de análisis</i>	120
C. <i>Identificación de variables de interés y modelo de guía de análisis de contenido</i>	123
D. <i>Procedimiento para la aplicación del instrumento de análisis y sistematización de la información obtenida</i>	129
III. RESULTADOS OBTENIDOS	131
1. <i>Síntesis de las sentencias analizadas, respecto de las omisiones legislativas reclamadas</i>	131
A. <i>Sentencias de acciones de inconstitucionalidad</i>	132
a. <i>Acción de inconstitucionalidad 7/2003</i>	132
b. <i>Acción de inconstitucionalidad 26/2006</i>	133
c. <i>Acción de inconstitucionalidad 118/2008</i>	134
d. <i>Acción de inconstitucionalidad 21/2009</i>	136
B. <i>Sentencias de controversias constitucionales</i>	137

a.	Controversia constitucional 14/2005	137
b.	Controversia constitucional 4/2005	138
c.	Controversia constitucional 7/2005	139
C.	<i>Sentencias de juicios de amparo en revisión</i>	140
a.	Juicio de amparo en revisión 961/1997	140
b.	Juicios de amparo en revisión 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008, y 229/2008	141
c.	Juicio de amparo en revisión 588/2012	141
d.	Juicio de amparo en revisión 1359/2015	142
2.	<i>Análisis de los resultados obtenidos</i>	143
A.	<i>Por procedencia o improcedencia del medio de control de la constitucionalidad</i>	143
B.	<i>Por el tipo de omisión que se advierte o reclama</i>	144
C.	<i>Por el tipo de mandato al legislador</i>	145
D.	<i>Por los alcances y efectos de la sentencia</i>	146
E.	<i>Consideraciones en materia de derechos humanos</i>	146

CAPÍTULO CUARTO

INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA: DEL PANORAMA INTERNACIONAL A LA PROSPECTIVA DE SOLUCIÓN EN MÉXICO

I.	ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO DE LAS EXPERIENCIAS EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA	148
1.	<i>Antecedentes teóricos y determinaciones metodológicas</i>	149
2.	<i>Inconstitucionalidad por omisión legislativa, vías y soluciones en Europa y América Latina: un estudio de Derecho Comparado</i>	154
A.	<i>Instrumentos específicos previstos en la Constitución</i>	157
a.	Portugal	158
b.	Brasil	160
c.	Ecuador	163
d.	Venezuela	165
B.	<i>Instrumentos genéricos previstos en la Constitución</i>	166
a.	Austria	167

b. Alemania	169
c. España	170
d. Italia	172
e. Chile	174
f. Colombia	176
g. El Salvador	179
h. Guatemala	180
i. Perú	181
C. <i>Instrumentos específicos previstos en la legislación nacional</i>	182
a. Costa Rica	183
b. República Dominicana	183
c. Nicaragua	184
D. <i>Instrumentos específicos previstos a nivel estadual</i>	185
a. Argentina	186
b. Brasil	187
E. <i>Otras vías y soluciones aplicadas</i>	189
a. Bolivia	190
b. Ecuador	190
c. Paraguay	190
d. Uruguay	191
3. <i>Sumario comparativo: similitudes y diferencias</i>	191
II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN EN MÉXICO, UNA PROPUESTA DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL	194
1. <i>Considerandos en torno a la reforma constitucional que se propone</i>	194
2. <i>Proyecto de reforma constitucional por el que se crea la figura de acción de inconstitucionalidad por omisión, para resolver las omisiones legislativas en México</i>	197
CONCLUSIONES	216
PROPUESTAS	221
FUENTES CONSULTADAS	235
ANEXOS	264

INTRODUCCIÓN

El ilustre jurista austriaco Hans Kelsen refiere que la Constitución representa “un principio donde se expresa jurídicamente el equilibrio de fuerzas políticas en un momento determinado”¹, es decir, regula la elaboración de las normas generales en ejecución con base en las cuales se ejerce la actividad de los órganos estatales.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, las constituciones reconocen su supremacía respecto de las normas que integran el sistema jurídico, se instituyen como instrumentos de garantía y realización de los derechos fundamentales consagrados, y contemplan sistemas que permiten salvaguardar la vigencia de los principios constitucionales contenidos.

En un Estado Constitucional de Derecho, al considerarse la norma suprema como la expresión de los valores y realidades de un país en determinado momento, es entendible que, si bien requiere adecuarse a las situaciones actuales, los entes públicos no pueden, en el ejercicio de las funciones que les han sido otorgadas, desconocer o contravenir arbitrariamente el orden constitucional.

La defensa de la Constitución se integra por los instrumentos jurídicos y procesales establecidos como medio para reparar el orden jerárquico de las normas y la supremacía constitucional. El juez constitucional aparece, a su vez, como el encargado de tornar funcional, operativo, aplicable y efectivo el contenido constitucional bajo la convicción de que se vulnera la Constitución tanto cuando se hace lo que se establece como cuando no se hace.

Si bien, a partir de 1994, en México se resuelve, con las condicionantes expresadas en el contenido, sobre la constitucionalidad de las omisiones legislativas a través de la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y el juicio de amparo, se parte de la hipótesis de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no advierte una acción procesal específica para el tratamiento de la inconstitucionalidad por omisión.

¹ Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*, trad. de Rolando Tamayo Salmorán, México, UNAM-IIJ, 2001, p. 21.

La pertinencia de la investigación se verifica con el incremento de asuntos en materia de control constitucionalidad de las omisiones legislativas de los que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de instrumentos como el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

Del estudio del orden teórico y normativo relacionado con la figura objeto de estudio, en el ámbito federal, sin perder de vista las particularidades revisadas acerca del ámbito estadual, surge la siguiente pregunta central:

- Los medios de control de la constitucionalidad en México previstos, a nivel federal y estadual, a partir de 1994, ¿son suficientes para resolver las omisiones legislativas?

Como respuestas preliminares a la interrogante planteada, se sostiene que:

- Los instrumentos de control de la constitucionalidad, previstos a nivel constitucional federal, no sólo no son idóneos, sino que además tienen alcances y efectos insuficientes para resolver la inconstitucionalidad de las omisiones legislativas.
- Por lo que hace al control de la constitucionalidad de las omisiones del legislador, a nivel estadual, la complejidad del problema deviene de múltiples factores.

En este sentido, en cumplimiento con el objetivo general e implementando los métodos histórico, analítico, sistemático, comparativo, deductivo y sintético, la investigación se estructura en cuatro capítulos, cada uno relacionado con un objetivo específico:

En el Capítulo Primero, denominado INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE REFERENCIA, se establecen las bases teóricas constitucionales, conceptuales y contextuales desde las que partirá la investigación. Para ello, se divide su contenido en tres apartados generales: en *Consideraciones previas*, se desarrollan cuatro tópicos elementales y se abordan las ideas de teoría general de la constitución que sirven de fundamento doctrinal para el estudio de las omisiones del legislador y el ejercicio

respectivo de control de la constitucionalidad; con las ideas advertidas, en *Aspectos terminológicos* es dable determinar el concepto de la figura objeto de estudio, los presupuestos constitutivos, así como una serie de tipologías que atienen a los referidos elementos de configuración; el tercer apartado, *Generalidades del control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas*, constituye un bosquejo de las vías para abordar la inconstitucionalidad de la figura de estudio, sin perder de vista la tipología de las soluciones y la identificación de sus efectos.

En México, convergen dos sistemas de control constitucional: el primero, se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de injerencia en la Federación; el segundo, en virtud de las facultades residuales para legislar, permite a las Entidades Federativas instaurar sistemas internos o para salvaguardar la supremacía de la Constitución Local.

Con el sustento doctrinal y conceptual del Capítulo que le antecede, en el Capítulo Segundo, titulado INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO: AVANCES Y DESAFÍOS, se analiza el marco jurídico-normativo, tanto en los ámbitos federal como estadual, respecto de las vías y soluciones que ofrece la justicia constitucional mexicana ante las omisiones legislativas. Estructurado en tres apartados, el primero de ellos, *Revisión contextual*, constituye un esbozo del sistema de control de la constitucionalidad mexicano, con énfasis en el que recae sobre las omisiones legislativas; lo anterior, con la finalidad de precisar la problemática jurídica existente; la parte total de la investigación se divide a su vez en dos apartados más: *Inconstitucionalidad por omisión legislativa en el ámbito federal, revisa las soluciones adoptadas a partir de 1994*, es decir, a través de sentencias interpretativas y criterios jurisprudenciales en vías procesales alternas, pasando por la reforma constitucional en materia de derechos humanos del diez de junio de 2011, con especial interés en la reciente reforma constitucional en materia judicial del once de marzo de 2021; *Inconstitucionalidad por omisión legislativa en el ámbito estadual*, concentra la revisión integral de las Constituciones y ordenamientos locales de las treinta y dos Entidades Federativas, a efecto de

advertir los ordenamientos que prevén el control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas en el ámbito local.

Ahora bien, cuando el legislador incumple un mandato constitucional para desempeñar su función principal, menoscaba la eficacia de la norma suprema. No es viable partir de una solución completa y satisfactoria de derecho positivo para atacar la inconstitucionalidad que genera la omisión legislativa; en cambio, para dar respuesta a la interrogante central planteada, debe recurrirse al estudio de las alternativas procesales constitucionales dispuestas por el Tribunal Constitucional mexicano.

En la búsqueda de alternativas idóneas y suficientes para de corregir, de manera efectiva, la inactividad del legislador, ante la inexistencia de un medio de control de la constitucionalidad específico, la SCJN encamina la revisión de la constitucionalidad de las omisiones legislativas a los medios de control vigentes en el marco normativo federal.

De esta manera, el intérprete constitucional mexicano, a través las razones que soporta en sus decisiones, amplía el parámetro y objeto de control de acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicio de amparo, al estudio y solución de la problemática planteada.

Sin embargo, dada la naturaleza de los mencionados medios de control de la constitucionalidad, cada uno posee características procesales que, a través del tiempo, han condicionado mediante un ejercicio interpretativo-argumentativo discrecional, en ocasiones ambiguo, la procedencia o improcedencia por determinada vía y a determinados supuestos de omisión.

En aras de identificar y establecer los alcances de los medios de control de la constitucionalidad en estudio, en tratándose de omisiones legislativas, en el Capítulo Tercero, INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: ANÁLISIS DE SENTENCIAS RELEVANTES EN LA MATERIA, se plantea el análisis particular de las razones relevantes esgrimidas por la SCJN, en la materia

y se observan los alcances y efectos de las sentencias recaídas en medios de control de la constitucionalidad en México, previstos a nivel federal a partir de 1994, para resolver las omisiones legislativas. En inicio se hace necesario delinear el marco teórico-conceptual relacionado con la función del intérprete constitucional privilegiado, por ello, en *Fundamentos teórico-conceptuales*, se revisan las particularidades de la interpretación-argumentación constitucional como dos elementos que concurren en la labor especializada del juez constitucional, y permiten sustentar productos lógico-jurídicos que rigen la actuación de los aplicadores de la norma suprema; con una metodología que reúne aspectos de medición cuantitativa y cualitativa, *Directrices metodológicas*, representa la parte total de la investigación y fija el marco de acción y propone un análisis pormenorizado, en aplicación del modelo para la revisión de sentencias constitucionales en materia de omisiones legislativas, que a su vez se propone; por su parte, en *Resultados obtenidos*, a nivel descriptivo, se sistematiza y analiza la información allegada en los términos metodológicos propuestos para el cumplimiento de los objetivos de la investigación y se exponen los alcances de los medios de control de la constitucionalidad, respecto de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, con la finalidad, de estimarse pertinente, de proponer la creación de la figura de acción de inconstitucionalidad por omisión en México.

Del estudio de la constitucionalidad de las omisiones, con énfasis en las generadas por el legislativo, en primera, es viable identificar una ausencia de criterios uniformes en la Teoría General del Derecho Procesal Constitucional, lo que representa de inicio una dificultad para reconocer la existencia y las consecuencias negativas que produce en la norma suprema la inactividad del legislador; en segunda, se observa que, en el panorama internacional, las constituciones presentan una variación de vías, soluciones y efectos del control de la constitucionalidad de las omisiones del legislador.

En consecuencia, el Capítulo Cuarto, INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA: DEL PANORAMA INTERNACIONAL A LA PROSPECTIVA DE SOLUCIÓN EN MÉXICO, divide su estructura en dos

vertientes: el primer apartado, *Estudio de Derecho Comparado de las experiencias en Europa y América Latina*, desde la especificidad del instrumento de control, atendiendo al rango del ordenamiento en el que se estipula, revisa el marco normativo de veinte países y ofrece un panorama de la práctica jurisdiccional y jurisprudencial para atender y resolver la inconstitucionalidad por omisión legislativa; en el apartado *Acción de Inconstitucionalidad por Omisión en México, una propuesta de reforma a la Constitución Federal*, se concretan los fundamentos teórico-conceptuales desarrollados a lo largo del capitulo; con el uso de la técnica legislativa, se sugiere un proyecto de reforma constitucional por el que se crea la figura de acción de inconstitucionalidad por omisión para resolver las omisiones legislativas en México.

En tales consideraciones, se formulan conclusiones y se plantean los elementos que habrán de integrar la aportación propositiva resultante de la investigación desarrollada; asimismo, se hace referencia estricta de las fuentes consultadas.

CAPÍTULO PRIMERO

INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE REFERENCIA

“Per omissione del legislatore si intende una situazione caratterizzata, per un verso, da un precetto costituzionale che descrive un determinato comportamento del legislatore (emanare norme legislative di attuazione), per altro verso, un comportamento concreto del legislatore che contrasta, in tutto o in parte, con quello descritto dal precetto costituzionale”².

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

De manera tradicional, los instrumentos de control de la constitucionalidad orientan su objeto de control a analizar y determinar, en su caso, la invalidez de normas vigentes, cuyo contenido vulnera la supremacía constitucional; no obstante, puede ocurrir que el control constitucional deba atender no solo normas que han sido expedidas, sino también aquellas, pese a que su creación derive de un mandato constitucional, no lo han sido, contraviniendo entonces el texto constitucional no por acción sino por omisión.

El control de constitucionalidad “debe ser un mecanismo que sirva para garantizar el respeto y cumplimiento de las normas constitucionales, es decir, ninguna ley o norma puede estar por encima de la Constitución o pugnar contra ella; esto evita que sea violada por algún poder y además exige que sus disposiciones

² Picardi, Nicola, “Le sentenze integrative de la Corte Costituzionale”, en *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati.*, Roma, Giuffrè, 1977, vol. IV, p. 599. “Por omisión del legislador se entiende una situación caracterizada, por un lado, por un precepto constitucional que describe una conducta concreta del legislador (promulgar la legislación de aplicación) y, por otro lado, una conducta concreta del legislador que contrasta, en todo o en parte, con la descrita por el precepto constitucional”. Traducción propia.

sean obligatorias y vinculatorias entre los integrantes de los poderes públicos y los ciudadanos”³.

Cabe enfatizar que el control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas deviene indispensable en un auténtico Estado Constitucional de Derecho, toda vez que se representa como el instrumento adecuado para dotar de fuerza normativa a la Constitución y restablecer su supremacía ante la falta de acción del legislador.

Advirtiendo el principio de división de poderes, Báez Silva sostiene que un tribunal constitucional “no puede evaluar el no ejercicio de las facultades constitucionales, sino sus efectos normativos. Sólo en este caso se puede contar con un parámetro objetivo de comparación que permita realizar efectivamente el control de constitucionalidad”⁴.

Sumada a las dificultades de carácter procesal para determinar un instrumento idóneo que permita resarcir las consecuencias de la inactividad legislativa, la problemática se robustece con la ausencia de una teoría general respecto de la materia objeto de estudio.

Por lo anterior, retomando opiniones y fundamentos propios de la de Teoría General del Derecho para precisar el concepto y los elementos constitutivos de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, corresponde asumir en las siguientes páginas un posicionamiento teórico-conceptual acerca de esta institución.

1. *Constitución y sus acepciones*

La Constitución es la norma jurídica fundamental de un Estado determinado, en la que se establece la forma de integración y de gobierno, así como los límites de la actividad de los órganos públicos; las constituciones actuales, surgidas principalmente a partir de la segunda guerra mundial, exploran además un sistema

³Esquivel Leyva, Manuel de Jesús, “Los Tribunales Constitucionales”, en Armienta Hernández, Gonzalo *et al.* (coords.), *Tribunales constitucionales*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2011, p. 101.

⁴ Báez Silva, Carlos, “La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXV, número 105, septiembre-diciembre de 2002, p. 763.

de principios que actúan como criterios rectores en las relaciones públicas y privadas generando, en consecuencia, un catálogo de derechos y garantías que pueden o no encontrarse explícitos en su texto; aunado a ello, el constitucionalismo moderno se reconoce la supremacía constitucional respecto de los demás ordenamientos jurídicos que integran el sistema normativo.

Como punto de partida, a efecto de fijar la naturaleza de la norma constitucional, se repasa la triple distinción conceptual ofrecida por García Pelayo⁵: el concepto racional normativo, según el cual la Constitución establece una limitación al Estado cuando señala la garantía de los derechos individuales y la división de poderes; desde el concepto histórico tradicional, la Constitución de una nación no es producto de la razón, sino la consecuencia de una pausada transformación histórica (...) así, una Constitución es el resultado de actos parciales y de usos y costumbres; el concepto sociológico, contempla la perspectiva del estudio de la sociedad en el ámbito constitucional, basado en el principio de la Constitución como resultado de los factores económicos.

Atendiendo al concepto racional normativo, se observa por el autor en mención que el ordenamiento máximo posee una estructura normativa diferente a la ley, toda vez que se trata de una norma única, que no es expresión de regularidad alguna en los comportamientos sociales, y cuya estructura no supone habitualmente la tipificación de una conducta para anudarle determinadas consecuencias jurídicas.

Se hace mención de la perspectiva de Karl Loewenstein⁶, según la cual adquiere tal adjetivo cuando es observada lealmente por todos los interesados; esto es, se cumple tanto por quienes ejercen el poder como por los destinatarios. En concordancia con la idea previa, la norma constitucional es el marco de actuación de particulares y poderes públicos, sujetos obligados a desarrollar su actuación con el límite de la Constitución.

⁵ Cfr. Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho Constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2014, p. 133.

⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 6a. ed., México, Porrúa, 2009, p. 58.

El contenido constitucional presenta características de tipo político-sociológicas que le distinguen del resto de las normas del sistema jurídico. Como lo señala García de Enterría, se trata de “normas jurídicas efectivas que prevalecen en el proceso político, en la vida social y económica del país, y que sustentan la validez de todo el orden jurídico”⁷.

En este sentido, para Brewer-Carías no solo la observancia de los preceptos constitucionales, sino su adaptación al contexto político, social económico, serán las características que determinen la eficacia plena y, en consecuencia, la fuerza normativa de una constitución.

Ahora bien, a partir de las funciones y características particulares atribuidas, al texto constitucional, de su contenido es posible identificar la delimitación de las esferas jurídicas del Estado, así como la determinación del funcionamiento, organización y competencias de los poderes públicos.

De acuerdo con George Jellinek, el cuerpo normativo supremo “abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado”⁸.

En tanto establece la organización máxima del Estado, se sostiene que el ordenamiento constitucional adquiere carácter político en virtud de que delimita las funciones de los órganos creados y los ubica en la esfera general de la administración pública.

El aspecto político, entendido como “la conexión con los diversos sujetos, grupos y órganos que manifiestan y expresan el poder del Estado, y que están presentes, tanto en la elaboración de la Constitución como en el desarrollo de la

⁷ Brewer-Carías, Allan R., “La justicia constitucional como garantía de la constitución”, en Bogdandy, Armin Von *et al.*, (coord.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un lus Constitutionale Commune en América Latina?*, México, UNAM-Max-Plank-Institut-Instituto Iberoamericano de derecho constitucional, 2010, t.I., p27.

⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 15a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 319.

interpretación de la misma”⁹, representa una característica destacable, en virtud de que, en su elaboración, se decide sobre cuestiones políticamente relevantes.

Refiriendo a Carl Schmitt¹⁰, es posible advertir la función de la Constitución desde tres perspectivas: como la concreta manera de ser resultante de cualquier unidad política existente, es decir, determina la forma de Estado; como manera especial de ordenación política y social, entendida como la relación de supra-subordinación, que establece la forma de gobierno; y como devenir dinámico de la unidad política, esto en virtud de la constante evolución del todo unitario que integra.

En adición a lo anterior, corresponde puntualizar la naturaleza de la norma constitucional desde una concepción sociológica. Sobre este particular, se sostiene que bosqueja un orden estable, pretendido como definitivo y permanente, que representa un factor de estabilidad en las relaciones sociales.

El ordenamiento máximo se sustenta en la realidad política, social y cultural de determinado país, en tanto determina los principios sobre los que se funda el orden jurídico y se erige como el parámetro de validez de las demás normas jurídicas; tales fundamentos, principios y valores se transmiten orientando al resto del ordenamiento jurídico, y deben mantenerse inmutables hasta en tanto la realidad social y política no se modifiquen.

Se hace notar que los principios fundamentales consagrados en la Constitución, son “la idea rectora y las bases del orden jurídico, son los que lo marcan y circunscriben, son su propio cimiento y esencia, son las columnas jurídico-políticas que lo singularizan y sustentan todas las otras normas constitucionales y legales”¹¹.

Se concuerda con lo señalado por Carpizo en razón de que el contenido constitucional nace de las ideologías y valores que imperaban en una sociedad en

⁹ *Idem.*

¹⁰ Cfr. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, Madrid, Alianza Editorial, 2011, pp. 36-38.

¹¹ Carpizo, Jorge, “Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución mexicana”, en Astudillo, César y Carpizo, Jorge (coords.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, UNAM-IIJ, 2013, p. 814.

un momento determinado; a su vez, se sostiene que, toda vez que es el cuerpo normativo que establece la organización del país y limita la actuación de los entes públicos, reincidir en su violación implica que la realidad ha superado el ideal planteado en la ley fundamental.

Desde un sentido amplio, es posible inferir que la Constitución representa la norma jurídica suprema que determina completamente el orden estatal, así como la esencia de la comunidad que de dicho orden se deriva, reconociendo de esta manera la naturaleza política de la ley fundamental.

Luego entonces, su preeminencia sobre el resto del ordenamiento jurídico supone no sólo la estricta observancia de los principios establecidos sobre la estructura y la organización de los órganos del Estado, sino también el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, otorgados o reconocidos en la misma.

2. Supremacía, fuerza normativa y su relación con el control de la constitucionalidad

La supremacía de la norma constitucional supone, por una parte, que en determinado sistema normativo no existe ley superior y, por otra, que ninguna de las que lo integren pueda llegar a ubicarse en una posición jerárquica superior respecto de la que se ha denominado ley suprema; responde “no sólo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades: es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades”¹².

Es de observarse que el principio que se alude, significa que la Constitución es “el ordenamiento cúspide de todo el derecho positivo, situación que la convierte en el índice de validez formal de todas las leyes secundarias y ordinarias que forman el sistema jurídico estatal”¹³; es decir, ninguna de las normas derivadas debe

¹² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 40a. ed., México, Porrúa, 2011, p. 11.

¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Serie Grandes temas del constitucionalismo mexicano. La supremacía constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 23.

oponerse, violar o apartarse de su contenido pues, esa concordancia y respeto al texto constitucional, es la que le otorga validez a la norma secundaria.

A su vez, es posible considerar a la supremacía constitucional como una característica política de la Constitución, en virtud de que representa un conjunto de reglas jurídicas que se tienen por fundamentales y esenciales para preservar la forma política del Estado, la convivencia social y el sistema de fuentes formales del derecho, por lo tanto, defender la integridad del contenido constitucional, implica garantizar la validez de todo el sistema jurídico emanado de él.

En ese sentido, determina el parámetro de validez del sistema de fuentes formales del derecho; adquiere la cualidad de fundamental en la medida en que funda el sistema jurídico entero del que se desprenden normas ordinarias con contenidos limitados y específicos, todos dentro del marco que constitucionalmente ha sido establecido y, en consecuencia, se convierte en “la fuente de validez formal, de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo”¹⁴.

Ahora bien, la Constitución “no puede ser estática, ya que esto conduciría a su ineficacia”¹⁵; la capacidad de adaptación a los cambios que se dan en la realidad que regula debe contemplar la posibilidad y los procedimientos para su modificación.

Por lo que hace a la fuerza normativa, apunta Bidart Campos que la Constitución “obliga y vincula porque tiene vigor normativo”¹⁶; ésta se refleja hacia las demás normas que de ella emanan como “la expresión normativa de las decisiones de carácter político, social, económico, cultural y religioso”¹⁷, en tanto determina los principios sobre los que se funda el orden jurídico y se erige como el parámetro de validez de las demás normas jurídicas.

¹⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 8a. ed., México, Porrúa, 2011, p. 91.

¹⁵ Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3a. ed., México, UNAM-IIJ, 2010, p. 58.

¹⁶ Bidart Campos, German J., *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Buenos Aires, Ediar, 1995, p. 468.

¹⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano, cit.*, p. 359.

La fuerza normativa se extrae de la eficacia jurídica plena de las normas constitucionales y se impone, aun sin mandato expreso, a todos los ciudadanos y poderes instituidos, incluido el legislativo; empero, se compromete ante la falta de concreción de los preceptos constitucionalmente establecidos.

Aun vista como una posibilidad excepcional, la vulneración a la Constitución debe prevenirse o, en su caso, repararse. Para ello, “tiene que haber en todo régimen constitucional un medio de protegerlo contra las transgresiones, ya provengan éstas de un mal entendido de los preceptos o ya del propósito deliberado de quebrantarlos”¹⁸.

En aras de mantener la vigencia del orden establecido y salvaguardar la constitucionalidad de los actos de autoridad, leyes o tratados internacionales, los diferentes sistemas jurídicos prevén el control de constitucionalidad, dotando a la norma máxima de mecanismos para garantizar su supremacía y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

De manera tradicional, los órganos de control de la constitucionalidad se han encargado de evaluar la regularidad de los actos de los poderes públicos, no obstante, tan inconstitucional es una actuación positiva como la no actuación cuando constitucionalmente está previsto.

Citando a Fernández Rodríguez “todo el texto constitucional se ve en la imposibilidad de agotar las materias que son objeto de tratamiento, por lo que el legislador ordinario asume la necesidad de desarrollar determinados preceptos del texto fundamental para, de esta manera, asegurar la eficacia del proyecto constitucional y la concreción del mismo”¹⁹.

Cuando el control de la constitucionalidad se ejerce sobre las omisiones del legislador se busca: en primera, hacer vigente y operativa las normas constitucionales, dotando a la Constitución de plena aplicación; y, en segunda,

¹⁸ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 491.

¹⁹ Fernández Rodríguez, José Julio, *La jurisdicción constitucional iberoamericana: el reto competencial*, México, Porrúa-IMDPC, 2014, p. 107.

cumplir con la voluntad del Constituyente y defender el contenido de los preceptos constitucionales.

Siguiendo a Vasconcelos Méndez, el objeto de control de las omisiones del legislador es “el incumplimiento de la Constitución por ausencia de las medidas legislativas necesarias para hacer realidad los mandatos constitucionales”²⁰; a través de este control, los jueces están en posibilidad de verificar el no cumplimiento de las normas constitucionales por inejecución legislativa de las mismas.

Conviene destacar que, al ejercer el control de la constitucionalidad sobre la institución materia de estudio, lo que se analiza por el órgano de control no es un acto de un poder público, sino todo lo contrario, una inactividad que vulnera la fuerza normativa constitucional; ante omisiones de esta naturaleza, lo inconstitucional sería la abstención del órgano, y el objetivo del control la activación del legislador; es decir, hacerlo cumplir con su deber de dictar las normas necesarias para el desarrollo de la Constitución.

Al hablar de omisiones, toma en consideración la opinión de Montoya Zamora, autor que sostiene que “la eficacia del orden constitucional no sólo debe comprender el control de actos positivos (...) sino también de actos negativos, en donde el legislador ha omitido regular determinados aspectos ordenados por la norma suprema”²¹.

Por lo anterior, se considera indispensable someter a control de la constitucionalidad los actos negativos u omisiones de los poderes públicos, con énfasis en el Poder Legislativo en el estudio que nos ocupa, que alteran la regularidad del orden jurídico e impiden que los preceptos constitucionales desplieguen la totalidad de su eficacia y aplicación, restringiendo la fuerza normativa de la Constitución.

²⁰ Vasconcelos Méndez, Rubén, *Una Corte de justicia para la Constitución. Justicia constitucional y democracia en México*, México, UNAM, 2010, p. 142.

²¹ Montoya Zamora, Raúl, “Las acciones por omisión legislativa como medio de control de la constitucionalidad en materia electoral”, en González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *Cuestiones y reflexiones político-electorales*, México, H. Congreso del Estado de Guerrero, 2011, p. 296.

3. A propósito de la división de poderes, revisión de las facultades y competencias del Poder Legislativo en México

Como norma suprema, la Constitución crea la estructura del Estado y, con ello, el presupuesto jurídico de división de poderes mediante el cual fracciona el poder público en órganos a los que les atribuye diversas facultades y obligaciones; del mismo modo, fija su interrelación con los gobernados, limitando la acción de los primeros y consagrando derechos y obligaciones de los segundos.

Con inspiración en las ideas desarrolladas por Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, la división tradicional del poder público se reparte de manera tripartita en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Como referencia, en su obra *El espíritu de las leyes*, publicada en 1748, Montesquieu orienta su doctrina en el siguiente principio: “todo gobierno puede ser libre si observa la división de poderes de modo que ninguno de ellos pueda predominar por los demás”²².

La doctrina de Montesquieu se soporta por un sistema de pesos y contrapesos en el que se distinguen tres potestades²³: la legislativa, que tiene encomendada la función de realizar las leyes; la ejecutiva, que ejecuta y aplica la ley a casos generales; y la judicial, que resuelve las diferencias entre los gobernados y aplica la ley a situaciones concretas.

Respecto de las facultades o competencias conferidas a los órganos del poder público, Rangel Hernández²⁴ observa, por un lado, competencias de ejercicio obligatorio, es decir, con carácter imperativo y vinculante, de forma tal que el destinatario de la norma no puede evadir el cumplimiento so pena de violentar la norma fundamental; por otro lado, las competencias de ejercicio facultativo, también llamadas potestativas, discrecionales o permisivas, otorgan libertad al destinatario para su ejecución.

²² Villanueva Gómez, Luis Enrique, “La división de poderes: teoría y realidad”, en Vázquez, Ramos (coord.), *Cátedra nacional de derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales*, México, IIJ-UNAM, 2014, p. 155.

²³ *Idem*.

²⁴ Cfr. Rangel Hernández, Laura, *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría general y su control jurisdiccional en México*, México, Porrúa-IMDPC, 2009, pp. 31-35.

Se reconoce que los poderes públicos detentan facultades potestativas cuyo cumplimiento es discrecional, de tal suerte que su omisión no deviene inconstitucional; empero, las competencias de ejercicio obligatorio requieren atención o de lo contrario su incumplimiento actualiza la transgresión a la norma constitucional.

Con el sustento ideológico propuesto, resulta pertinente para el desarrollo de la presente investigación, hacer énfasis en las competencias y atribuciones conferidas al Poder Legislativo, a fin de establecer el contexto de actuación del legislador mexicano que se revisará en los acápites subsecuentes.

En México, el principio de división de poderes encuentra su fundamento constitucional en el Artículo 49 que, en lo relativo, estipula lo siguiente: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”²⁵.

En la Tesis aislada P./J.9/2006, de rubro “PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS”, el Tribunal Pleno la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cataloga la atribución de competencias expresas de los órganos del Estado y fija el límite a su actuación, con base en lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo sucesivo referida como CPEUM; distingue el sistema competencial de la siguiente manera:

- a) Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas;
- b) Competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y,
- c) Competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas²⁶.

²⁵ Cfr. Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁶ Cfr. Tesis aislada P./J.9/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1533.

En síntesis, a diferencia de las prohibiciones expresas, entre las competencias o facultades de los poderes públicos, las de ejercicio potestativo otorgan al órgano el libre albedrío para ejercerlas; en cambio, las facultades de ejercicio obligatorio representan un mandato expreso y concreto en el orden jurídico que, si no se ejercen, generan un incumplimiento constitucional.

En relación con la materia de estudio, se observa que la CPEUM consigna, en el Artículo 73, un catálogo general de las facultades legislativas del Congreso de la Unión; asimismo, con referencia al Poder Legislativo, el intérprete supremo mexicano reconoce las facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, sustentando la Tesis aislada del Pleno P./J.10/2006, de rubro “ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES” en el cual sostiene que las facultades de ejercicio potestativo son aquellas en las que dichos órganos pueden decidir si las ejercen o no y el momento en que lo harán. En cambio, las facultades de ejercicio obligatorio contienen un mandato expreso de hacer, es decir, una obligación específica de hacer por parte del legislador²⁷.

De lo anterior, se infiere que el ejercicio potestativo no implica una obligación, sino la posibilidad de crear, modificar o suprimir normas generales a decisión del legislativo, así como la potestad para determinar el momento en que lo harán. Por lo contrario, el ejercicio obligatorio consigna un mandato o una obligación de crear, modificar o suprimir normas generales.

Es menester establecer que otra variable de transgresión a la Constitución se presenta cuando el Poder Legislativo se abstiene de cumplimentar un mandato constitucional indispensable para efectiva vigencia del texto constitucional de los derechos consagrados en el texto constitucional, el cual puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto constitucional o en las disposiciones transitorias.

²⁷ Cfr. Tesis aislada P./J.10/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1528.

4. Normas constitucionales: tipología y su relación con los mandatos al legislador

Por su propia naturaleza, la Constitución consigna normas o principios que no gozan de completitud o que están plasmados a través de conceptos jurídicos indeterminados, los cuales regularmente requieren de posterior desarrollo, primariamente por el legislador, para lograr su eficacia jurídica plena; para efectos de la presente investigación, resulta imprescindible identificar las cualidades de las normas constitucionales y, en consecuencia, establecer una tipología que habrá de retomarse al revisar los diferentes mandatos de legislar que constituyen.

En este tenor, se sigue la tipología propuesta por Zagrebelsky²⁸, es decir, se reconoce la distinción entre normas constitucionales de eficacia directa y de eficacia indirecta; a su vez, éstas últimas pueden clasificarse en normas constitucionales de eficacia diferida, de principio o programáticas.

En principio, una norma constitucional de eficacia directa, tiene una estructura “suficientemente completa para poder servir de regla en casos concretos, debe ser utilizada discretamente por todos los sujetos del ordenamiento jurídico, tratándose de los jueces, de la administración pública o de particulares”²⁹. En consecuencia, se está ante una norma que es idónea por sí misma para regular situaciones concretas.

Seguidamente, al referirse a norma constitucional de eficacia indirecta, el autor en revisión prevé que la misma posee una estructura que “no es lo suficientemente completa, de manera que, para que pueda servir como regla de casos concretos, su operatividad requiere una posterior intervención normativa por parte de las fuentes subordinadas”³⁰; en este supuesto, es dable categorizar a su vez tres tipos de normas constitucionales: de eficacia diferida, de principio y programáticas.

²⁸ Cfr. Zagrebelsky, Gustavo, “La Constitución y sus normas”, en Carbonell, Miguel, *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 5a. ed., México, Porrúa-UNAM-IIJ, 2016, pp. 80-90.

²⁹ *Ibidem*, p. 80.

³⁰ *Ibidem*, p. 82.

En primera, al hablar de normas de eficacia diferida, “la eficacia se difiere hasta que sea establecida la normativa de realización”³¹, es decir, se está ante una norma que por sí misma no puede aplicarse, sino que requiere una actuación o concreción posterior mediante actividad normativa, fundamentalmente legislativa.

Como segunda clasificación, las normas constitucionales de principio, “establecen orientaciones generales que han de seguirse en todos los casos que puedan presentarse, aunque no estén predeterminados por el mismo principio”³²; para su concreción, este tipo de norma requiere la actividad, preponderantemente legislativa, para establecer a su vez nuevas normas conformes con el principio y su relación a casos particulares en que pueda ser invocado.

Por lo que hace al tercer tipo en estudio, normas constitucionales programáticas, éstas se refieren esencialmente a aspectos político-sociales, que requieren una actividad positiva, que consiste en establecer nuevas normas que “orientan en un primer paso el debate político en una dirección”³³; si bien no dirigen la discusión a un sentido en particular, desempeñan un papel de reducción en la actividad del legislador orientado a la concreción de los fines constitucionales.

De la tipología adoptada, es pertinente reconocer que, en su contenido, las normas constitucionales pueden llevar explícito, o bien implícito, un mandato a legislar, enfocado a lograr la eficacia jurídica plena de los preceptos constitucionales que establecen, lo que encamina la investigación a la revisión de los mandatos dirigidos al legislador.

Gomes Canotilho³⁴, citado por Bazán, distingue entre imposiciones constitucionales abstractas e imposiciones constitucionales concretas. Tratándose de las abstractas, la no realización de la norma conduce al no cumplimiento de exigencias constitucionales cuya vulneración no deriva necesariamente en inconstitucionalidad. Por lo contrario, en las concretas se instituye el deber de actuar

³¹ *Ibidem*, p. 84.

³² *Ibidem*, p. 87.

³³ *Ibidem*, p. 90.

³⁴ Cfr. Bazán, Víctor, *Control de las omisiones inconstitucionales e inconventionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos*, México, TEPJF, 2017, pp. 109-110.

impuesto por la norma constitucional al legislador que deviene inconstitucional si no se atiende.

Al respecto, Rubio Llorente reconoce la existencia de normas constitucionales que contienen mandatos al legislador, es decir, “se trata de preceptos que prevén la emanación de normas indispensables para completar la estructura prevista en la Constitución”³⁵.

En análoga conjunción de ideas, Sagüés³⁶ reconoce la diferencia entre las normas de cumplimiento discrecional y obligatorio; a su vez, separa las normas de cumplimiento obligatorio entre: normas que llevan un mensaje definido y concreto; y aquellas otras cuyo cumplimiento es más complejo por sus imprecisiones y dificultades técnicas.

Por su parte, Mortati apunta que “en tanto la discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad ni habilita la eterna latencia, además de que dicha esfera decisional del órgano legislativo no debe entenderse como inmunidad para hacer, no hacer o hacer de cualquier manera aquello que la Constitución le impone”³⁷, ésta facultad debe ceder ante las prescripciones constitucionales que le imponen la obligación de proveer sobre derechos fundamentales.

Jorge Miranda, considera que el mandato constitucional, específicamente, “debe ser concreto, diferenciándolo de aquellos mandatos abstractos que, aunque configuran auténticos deberes de acción legislativa, no establecen, sin embargo, lo que el legislador debe hacer”³⁸.

Los mandatos al legislador, establece por su parte Rubio Llorente, “son fuente del derecho objetivo e imponen obligaciones, pero su eficacia para engendrar

³⁵ Rubio Llorente, Francisco, “La Constitución como fuente de derecho”, en Carbonell, Miguel, *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 5a. ed., México, Porrúa-UNAM-IJ, 2016, p. 172.

³⁶ Sagüés, Néstor Pedro, *Elementos de Derecho Constitucional*, 3a. ed., Buenos Aires, Astrea, 1999, t. I, pp. 955-956.

³⁷ Mortati, Constantino, “Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro ommportamenti omissivi del legislatore”, *Il Foro Italiano* 93, no. 9, 1970, consultado el 12 de octubre de 2020, en: <http://www.jstor.org/stable/23160065>.

³⁸ Cfr. Sagüés, María Sofía, “Garantías de control de la inconstitucionalidad por omisión”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, 2006, t. IV, p. 3099.

derechos subjetivos correlativos de estas obligaciones depende de que el legislador pueda ser forzado a dictar estas leyes sin las cuales se frustra el ejercicio real de derechos contenidos³⁹.

De los anteriores señalamientos, se recoge que, si bien el mandato a legislar puede ser explícito o implícito, si el legislador no realiza su función primaria, puede incurrir en una transgresión a la Constitución, por dos diferentes motivos: si es explícito, y consistente en modificar o crear leyes, se está en presencia de un desacato a dicho mandato; o bien, si deviene implícito en el contenido, la omisión legislativa puede generar consecuencias normativas que vulneren fuerza normativa y eficacia plena de los preceptos de origen constitucional.

³⁹ *Idem.*

II. ASPECTOS TERMINOLÓGICOS

La problemática de la inconstitucionalidad por omisión del legislador es de reciente estudio; aunado a lo anterior, si bien existe variada bibliografía sobre la temática, no se fija uniformidad en la doctrina acerca del reconocimiento y, por ende, la definición, los elementos, así como los consecuentes alcances y afectaciones de la figura objeto de estudio en la Teoría General del Derecho Procesal Constitucional.

Con la finalidad de establecer lo anterior, en apego a los objetivos generales y límites de la investigación, corresponde concretar en las siguientes líneas el marco conceptual y referencial en el que se sustentará el contenido de los acápites subsecuentes.

1. Acerca del concepto de omisión legislativa: una distinción necesaria ante lagunas normativas y silencios del legislador

Omisión, del latín *omissio*, *-ōnis*, encuentra en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española⁴⁰ diferentes acepciones, destinadas todas a evidenciar la abstención de hacer, de decir, de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa, o bien, una flojedad o descuido de quien está a cargo de un asunto.

En términos generales, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico define a la omisión como una “conducta que consiste en la abstención de una actuación que constituye un deber legal”⁴¹; empero, es dable registrar que la definición jurídica *lato sensu* de omisión se orienta a una ausencia de conducta en materia penal.

Por su parte, la Teoría General del Derecho Constitucional establece acepciones que se refieren de manera genérica al órgano que incurre en omisión, reconociéndose que, si la Constitución organiza el poder público e impone el accionar de los entes que lo integran, resulta una consecuencia lógica determinar

⁴⁰ Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, en <https://dle.rae.es/omisi%C3%B3n>, consultado el 14 de septiembre de 2020.

⁴¹ Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española, en <https://dpej.rae.es/lema/omisi%C3%B3n>, consultado el 14 de septiembre de 2020.

que pueden presentarse omisiones por parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En este orden de ideas, el concepto de omisión se acompaña de ciertos adjetivos en razón del órgano obligado constitucionalmente; a manera de precisión, para los fines de la presente investigación, se estará al análisis de las omisiones en las que incurre del Poder Legislativo, con énfasis en aquellas que conllevan a una transgresión a los preceptos constitucionales.

En la línea teórica que orienta el concepto de omisión, y lo adjetiva con el nombre del Poder Público constitucionalmente obligado a actuar, Sagüés⁴² sostiene que el órgano lesivo puede ser: el Poder Legislativo, si no dicta una ley que instrumente una cláusula programática; el Poder Ejecutivo, si no reglamenta una ley del Congreso; así como el Poder Judicial, cuando no asume los roles legislativos encomendados.

Cabe precisar, siguiendo Rangel Hernández⁴³ que la existencia de omisiones al ordenamiento supremo por parte del Poder Ejecutivo, ocurre en los casos en que se prescriben obligaciones o deberes directos para el Presidente de la República y los titulares de la administración pública⁴⁴; por su parte, si bien la función del Poder Judicial se orienta a la resolución de controversias, de la misma se infiere una obligación indirecta de aplicar e interpretar el derecho para la atención de transgresiones a una norma concreta del ordenamiento jurídico, bien constitucional o secundaria. La obligación constitucional, deriva del derecho a la tutela judicial a favor de los gobernados.

Ahora bien, al referirse a la omisión en la que incurre el Poder Legislativo, ante la aparente similitud conceptual de los términos laguna normativa y silencio legislativo con la figura objeto de estudio, conviene realizar puntuales aclaraciones que permitan distinguir los elementos particulares de los tres conceptos comúnmente utilizados como sinónimos.

⁴² Sagüés, Néstor Pedro, *op. cit.*, pp. 111-112.

⁴³ Cfr. Rangel Hernández, Laura, *op. cit.*, p. 27.

⁴⁴ Cfr. Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Guastini⁴⁵ reconoce que, en un sistema jurídico, una laguna normativa se presenta en dos supuestos: a) siempre que un determinado comportamiento no está calificado de modo alguno por una norma jurídica perteneciente al sistema; o bien, b) siempre para un determinado supuesto de hecho no esté prevista alguna consecuencia jurídica por una norma perteneciente al sistema.

En este supuesto, el juez constitucional como intérprete privilegiado, debe considerar la posibilidad de que la norma constitucional deba adaptarse a las necesidades sociales o permitir la revisión de principios cuando las lagunas de la Constitución no pueden ser colmadas por una interpretación literal.

Mauro Cappelletti⁴⁶, al referirse a las características peculiares de la norma constitucional, observa: a) cualitativamente, su mayor resistencia y preeminencia sobre otras voluntades jurídicas; b) cuantitativamente, el carácter destacadamente lagunoso y la frecuente referencia a conceptos acentuadamente indeterminados y a valores supremos; respecto de su contenido, sostiene el autor en comentario que los preceptos constitucionales se expresan mediante normas incompletas, reticentes e inciertas, como lo son sobre todo las normas de valor y programáticas, o de principio.

La resolución de los conflictos relacionados con la norma constitucional exige atribuir significados a estos preceptos. La interpretación que los Tribunales Constitucionales realizan en ejecución de los instrumentos de control de constitucionalidad, constituye una vía de adaptación del contenido de la misma Constitución a la propia evolución del Estado y de la sociedad.

En consecuencia, se extrae que las sentencias interpretativas del juez constitucional tienen su fundamento en el principio de conservación de las normas, en la obligación que tiene el órgano jurisdiccional de reducir al mínimo las lagunas

⁴⁵ Guastini, Riccardo, "Antinomias y lagunas", *Jurídica. Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, número 29, 1999, p. 446.

⁴⁶ Cappelletti, Mauro, *Obras. La justicia constitucional. Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo*, México, Porrúa-Facultad de Derecho, UNAM, 2007, pp. 136-146.

del ordenamiento, así como en la distinción entre el enunciado legal y las posibilidades interpretativas que ofrece.

De los razonamientos vertidos por el juez constitucional en sus resoluciones, se atribuye una interpretación de la ley y se condiciona su permanencia dentro del ordenamiento jurídico a dicha interpretación que es, a juicio del intérprete supremo, la adecuada y legítima; esta operación se realiza por dos vías principalmente: declarando la inconstitucionalidad de todas las interpretaciones contrarias, expulsando o excluyendo explícitamente del ordenamiento aquellas que considera inconstitucionales, o mencionando de forma expresa cuál es la interpretación o interpretaciones consideradas constitucionalmente conforme.

La función de interpretación del órgano de control de constitucionalidad garantiza además la protección de los derechos fundamentales, “precisando el contenido y límite de las disposiciones de la Constitución a través de la interpretación jurídica y de la teoría de la argumentación”⁴⁷; lo anterior, en razón de la salvaguarda de la supremacía constitucional sobre el orden normativo.

En México, la jurisprudencia constituye una forma de interpretación denominada que, por disposición constitucional⁴⁸, integra parte de la propia ley o precepto interpretado, revelando la forma legal y obligada de entender su significado, finalidad o alcance, para efectos de la aplicación correcta de dicha normatividad a los casos concretos y subsecuentes. La aplicación de la jurisprudencia constitucional va más allá del caso resuelto, es decir, posee carácter vinculante para los órganos jurisdiccionales, respecto de la interpretación de la Constitución desarrollada por las salas o tribunales constitucionales.

En esta tesitura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo sucesivo referida como SCJN, tribunal constitucional material mexicano, en la tesis aislada

⁴⁷ Landa Arroyo, César, *Organización y funcionamiento del tribunal constitucional. Entre el derecho y la política*, Lima, Palestra, 2011, p. 241.

⁴⁸ El marco normativo, tanto constitucional como legal en el que se regula la jurisprudencia obligatoria en el sistema jurídico mexicano, se encuentra en los Artículos 94, párrafo sexto, 107 fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, los criterios de integración se comprenden en los Artículos del 215 al 230 de la Ley de amparo reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de la Primera Sala XIX/2018, de rubro “DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS”, determinó que existe una laguna normativa cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no puede ser resuelto con base en normas preexistentes del sistema jurídico; en cambio, una omisión legislativa se presenta cuando el legislador no expide una norma o conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución⁴⁹.

Por lo que hace al silencio legislativo, si bien supone un no hacer por el legislador, no constituye propiamente una omisión legislativa desde el instante en que se presenta sino hasta que genera consecuencias jurídicas que alteren la efectividad de la norma constitucional. Para que se configure la transgresión, el silencio legislativo no debe corresponder a la obligación genérica de legislar o a la discrecionalidad para hacerlo que recae sobre el órgano legislativo.

En este sentido, si en ejercicio de sus facultades o competencias el legislador no legisla, no significa particularmente una vulneración a la norma constitucional; no obstante, cuando como consecuencia de ese silencio un precepto constitucional no adquiere efectividad plena, corresponde al juez constitucional, en ejecución de control de la constitucionalidad, intentar en lo posible, sin violentar el principio de división de poderes, lograr que el texto constitucional se torne efectivo.

Con la referencia previa de los mandatos constitucionales al legislador, éstos adquieren especial relevancia cuando se encaminan a dotar de contenido y eficacia los derechos fundamentales, por lo que es imprescindible que se desarrollen acciones concretas por el legislativo.

Si bien la inactividad legislativa deviene inconstitucional cuando el órgano correspondiente con su silencio transgrede el contenido normativo de la Constitución, a diferencia de las lagunas normativas o silencios del legislador, la

⁴⁹ Cfr. Tesis aislada 1a. XIX/2018 (10ª.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 52, marzo de 2018, tomo I, p. 1095.

omisión que se estudia se trata de un no hacer, derivado de un mandato específico de hacer, que vulnera la norma constitucional.

En consecuencia, el legislador no sólo puede actuar inconstitucionalmente, es decir, creando un producto normativo inconstitucional, también se puede presentar el caso contrario, un no actuar por parte del mismo, esto es, incumple con el desarrollo de determinadas cláusulas constitucionales a fin de tornarlas operativas, alterando el contenido normativo o provocando situaciones contrarias a la Constitución.

El control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas, por tanto, tendrá por objeto, no la inactividad en sí, sino las consecuencias jurídicas que de ella se derivan; tratándose de derechos fundamentales, especialmente de aquellos de contenido social, se hace necesario que se desarrolle la norma a fin de que se determinen los procedimientos y órganos de acción para su garantía.

2. Inconstitucionalidad por omisión legislativa, con énfasis en sus elementos constitutivos

La omisión legislativa representa una inactividad del encargado de legislar que no se reduce a un simple no hacer, sino que presupone una exigencia constitucional de acción por parte del encargado de desarrollar y dotar de eficacia a la norma constitucional.

Para poder determinar cuando existe una omisión legislativa y cuando ésta se considera inconstitucional, se debe partir de la existencia de varios presupuestos reconocidos de manera tácita por los tratadistas respecto de la figura objeto de estudio.

Si bien se presentan dificultades para precisar el concepto de inconstitucionalidad por omisión legislativa, toda vez que hacerlo requiere asumir un posicionamiento teórico respecto a una institución que se contempla desde diferentes perspectivas, la doctrina constitucional es concurrente en conceptualizar a la figura objeto de estudio como “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”⁵⁰.

Del concepto propuesto por Fernández Rodríguez, se extraen cuatro elementos que serán discutidos con posterioridad: la inactividad normativa del legislador; el transcurso del tiempo; que el objeto sean normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo; y, que la inactividad impida la aplicación de la norma afectada de inconstitucionalidad.

Sobre el concepto de omisión legislativa, al resolver el Amparo en revisión 76/2013, el Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, fijó las bases para el estudio jurisdiccional de la constitucionalidad de la figura en México y sustentó la Tesis aislada 1.4º.A.21 K, de rubro “OMISIÓN LEGISLATIVA. SU CONCEPTO”⁵¹, en la que define a la omisión legislativa como:

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

La omisión legislativa ocurre, señala Figueiredo “siempre que la norma constitucional preceptiva de determinada relación o situación ordena practicar determinado acto o actividad en las condiciones que establezca, pero el destinatario no lo hace en los términos exigidos, ni en tiempo hábil, originándose de tal comportamiento consecuencias indeseables”⁵².

Aclara el autor en comentario que la omisión legislativa presupone una exigencia constitucional de acción y se caracteriza: “a) por la falta o insuficiencia de

⁵⁰ Fernández Rodríguez, José Julio, *op. cit.*, p.107.

⁵¹ Tesis aislada 1.4º.A.21 K (10ª.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, diciembre de 2013, tomo II, p. 1200.

⁵² Figueiredo, Marcelo, “Las omisiones estatales y los remedios judiciales para suplirlas en el derecho brasileño y el derecho latinoamericano”, en Bogdandy, Armin Von *et al.*, (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, México, UNAM-IIJ, 2010, t. I, p. 88.

medidas legislativas; b) por la falta de adopción de medidas políticas o de gobierno; c) por la falta de implementación de medidas administrativas, incluso las medidas de naturaleza reglamentar, o de otros actos de la administración pública”⁵³.

Se observa que la inconstitucionalidad por omisión legislativa deriva del incumplimiento de una obligación de legislar en sentido estricto, es decir, a mandatos constitucionales que vinculan al legislador a desarrollar determinadas cláusulas constitucionales. La inconstitucionalidad supone la presencia de un deber jurídico de legislar respecto del cual la conducta omisiva del legislador resulte jurídicamente incompatible con la Constitución.

Citando a Ibagón, para que se configure una omisión inconstitucional es necesario que el deber de legislar tenga ciertas características: “debe ser específico, no genérico; tiene que ser concreto, no indeterminado; su contenido no puede ser abstracto como un principio sino consistir en un mandato expreso al legislador para que expida un acto definido”⁵⁴.

En continuidad con las distinciones entre silencios y omisiones legislativas planteadas con anterioridad, aunado al incumplimiento al mandato legislativo de hacer, es pertinente realizar una valoración de las consecuencias jurídicas que producen con la inactividad del legislador a efecto de que pueda considerarse o no inconstitucional.

Al respecto, Eto Cruz⁵⁵ propone la revisión de los siguientes supuestos:

- a) Que el no cumplimiento o desarrollo de la Constitución derive de la violación de una norma específica. No es dable atacar la inconstitucionalidad por omisión del conjunto normativo genérico en una

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ Ibagón, Mónica Liliana, “Control jurisdiccional de las omisiones legislativas en Colombia”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM- IJ, 2002, p. 315.

⁵⁵ Cfr. Eto Cruz, Gerardo, “Una defensa constitucional: la acción de inconstitucionalidad por omisión”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM- IJ, 2002, pp. 174-175.

- apreciación abstracta de las normas que no se encuentran reglamentadas sino se debe verificar una norma concreta y específica;
- b) Que dicha norma constitucional no sea exigible en si misma (operativa), sino de naturaleza estrictamente programática, es decir, que la norma requiera desarrollo reglamentario para ser efectiva;
 - c) Que, en las circunstancias concretas de la producción legislativa, falten las medidas necesarias para tornar exigibles y operativas dichas normas, lo que acontece en los derechos económicos, sociales y culturales.

A pesar de que la problemática para conceptualizar a la inconstitucionalidad por omisión legislativa se presenta en varios aspectos, la doctrina coincide en señalar que el núcleo de la inconstitucionalidad por omisión lo es el incumplimiento del legislador para desarrollar determinadas cláusulas constitucionales a efecto de que sean operativas.

Sobre este particular, Carlos Báez Silva y David Cienfuegos Salgado, puntualizan que, si el legislador no cumple con su función, se está ante dos supuestos de vulneración a la norma constitucional: “a) si existe un mandato constitucional expícito, se está en desacato a dicho mandato; y b) si no existe tal mandato constitucional expícito, pero la omisión legislativa genera consecuencias normativas que vulneran derechos fundamentales, también incurre en omisión al mandato constitucional implícito”⁵⁶.

No pasa desapercibido que, en las conceptualizaciones vertidas, el factor tiempo incide en la inconstitucionalidad de una omisión legislativa; el argumento recurrente se orienta a establecer que la inconstitucionalidad se configura cuando la inactividad del legislador se ha prolongado por un tiempo excesivamente largo.

Fernández Segado, citado por Sagüés, estima que cuando se consagran fines constitucionales, “juega con mayor laxitud el elemento temporal para

⁵⁶ Báez Silva, Carlos y Cienfuegos Salgado, David, “La inconstitucionalidad por omisión legislativa en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho. Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, 2008, t. VIII, p. 606.

diferenciar la existencia o no de una omisión inconstitucional. Al ser mayor la participación del órgano en la determinación del contenido de la norma, es necesario otorgarle un lapso de tiempo prudencial a los fines de la elaboración de los preceptos legislativos”⁵⁷.

Como referencia, la SCJN ha desarrollado en torno al concepto, tipología, objeto y efectos del control de constitucionalidad de las omisiones legislativas una serie de criterios jurisprudenciales. La Tesis aislada 1.4º.A.24 K “INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA. ELEMENTOS QUE DEBEN ACREDITARSE PARA SU CONFIGURACIÓN”⁵⁸, estipula que, para declarar la inconstitucionalidad por omisión legislativa, el juzgador deberá revisar que:

- a) exista un mandato normativo expreso;
- b) se configure la omisión del cumplimiento de tal obligación por parte del legislador o funcionario competente de cualquiera de los órganos públicos; y,
- c) la omisión produzca la violación de un derecho o garantía.

En contra de los anteriores criterios, se soportan dos razonamientos que desvirtúan la valoración del factor tiempo como presupuesto de inconstitucionalidad de las omisiones legislativas: en primera, si la norma suprema prevé un término específico de tiempo y el legislador no actúa, el vencimiento del término por sí mismo ocasiona la transgresión constitucional, sin que sea necesario que se prolongue excesivamente, lo que deriva en una consideración en demasía subjetiva; en segunda, el problema se presenta si la norma constitucional no contempla un plazo específico en el que deba desarrollarse la acción reguladora.

⁵⁷ Sagüés, María Sofía, *op. cit.*, p. 3099.

⁵⁸ Cfr. Tesis aislada 1.4º.A.24 K (10ª.) *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, diciembre de 2013, tomo II, p. 1133.

Como Villaverde sostiene, “lo que se controla no es la inactividad del legislador, sino las consecuencias jurídicas de su inactividad”⁵⁹. En consecuencia, la valoración de la inconstitucionalidad debería dejar de supeditarse al tiempo por el que se perpetua la omisión y, en cambio, condicionarse a la afectación constitucional que provoca con la misma, objeto del control de constitucionalidad.

3. *Tipología de las omisiones legislativas inconstitucionales, un vistazo al contexto mexicano*

Merece de inicio reconocer que Sagüés propone dos variantes en la que incurren en omisión los poderes del Estado: por mora, puede resultar “tanto de la inercia en adoptar una decisión concreta (...) o de tardanza en la producción de normas generales”⁶⁰. Sobre la inconstitucionalidad por mora, otro condicional de inconstitucionalidad se actualiza cuando existe un retardo en la ejecución.

La inconstitucionalidad por negación, siguiendo al autor referido, ocurre “si órgano estatal del caso efectiviza el mandato constitucional, por ejemplo, sancionando la ley que debe dictar, pero lo hace incorrectamente, retaceando algún derecho que la constitución otorga”⁶¹.

Cabe recalcar que la clasificación propuesta por el autor no se determina con base en un parámetro de comparación uniforme: en el primer supuesto, refiere al factor tiempo como causal de inconstitucionalidad; en cambio, en el segundo supuesto, refiere una consecuencia material de la inactividad.

Para fines de la presente investigación, se revisa la inactividad del Poder legislativo a partir de dos hipótesis centrales, a saber: cuando el legislador desobedece mandatos concretos de legislar; y cuando regula una materia de manera incompleta o deficiente desde el punto de vista constitucional.

⁵⁹ Villaverde, Ignacio, “La inconstitucionalidad por omisión. Un nuevo reto para la justicia constitucional”, en Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM-IIJ, 2007, p. 57.

⁶⁰ Sagüés, Néstor Pedro, “Instrumentos de la justicia constitucional frente a la inconstitucionalidad por omisión”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM- IJ, 2002, p. 606.

⁶¹ *Idem.*

Partiendo de la diversidad de tipologías que se abordan sólo de manera general en la Teoría General del Derecho Procesal Constitucional, con relación a la inconstitucionalidad por omisión legislativa, se reconocen dos tipos:

- a) Absolutas, que consisten en “el total incumplimiento del deber constitucional del legislador, es decir, el legislador se abstiene de regular la materia constitucionalmente preestablecida, generando una ausencia de normatividad legal”⁶².
- b) Relativas, que en la que, si bien se actúa en cumplimiento a un mandato específico, se está ante “una regulación deficiente, imperfecta o incompleta, al no haber previsto todos los supuestos que deberían ser objeto de regulación para que se adecuara a la Constitución”⁶³.

En esta tipología, el elemento de distinción entre ambos supuestos de inconstitucionalidad por omisión recae en el grado de inactividad: es decir, en la omisión de tipo absoluto se observa una total ausencia de acción, en tanto que, en el tipo relativo la omisión se considera parcial, toda vez que, pese a que existe una conducta positiva del legislador, el resultado es incompleto y sus defectos pueden ocasionar situaciones contrarias a las previstas en la norma constitucional.

Haciendo énfasis en lo manifestado por Vecina Cifuentes, la omisión relativa ocurre cuando la norma legal, al regular ciertos supuestos, “omite incluir en la misma regulación o someter al mismo tratamiento jurídico, casos idénticos, violándose el principio de igualdad”⁶⁴.

Es dable puntualizar que, desde su posición de intérprete supremo de la Constitución, la SCJN atiende la materia de estudio e identifica una tipología de las omisiones legislativas que asume inconstitucionales; al resolver la Controversia Constitucional 14/2005, el Tribunal Pleno establece una tipología de las omisiones legislativas en la Jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”, en la que señala las siguientes hipótesis:

⁶² Ibagón, Mónica Liliana, *op. cit.*, p. 316.

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ Vasconcelos Méndez, Rubén, *op. cit.*, p. 144.

- a) Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el encargado de legislar tiene una obligación o mandato concreto consistente en expedir una ley determinada y no lo hace;
- b) Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio, se actualiza cuando el órgano legislativo, teniendo una obligación o mandato para hacerlo, emite la norma reguladora, pero lo hace de manera incompleta o deficiente;
- c) Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo: en este supuesto, el legislador decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así lo imponga; y,
- d) Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo, cuando el legislador no tiene un mandato concreto de actuar, sin embargo, lo hace y expide una norma reguladora, aunque de manera incompleta o deficiente⁶⁵.

Recordando la naturaleza de la norma constitucional, así como a los presupuestos de inconstitucionalidad por omisión revisados con antelación, es viable distinguir que, la omisión puede ocurrir por falta de desarrollo constitucional, o bien, por falta de armonización con el contenido de la norma suprema.

En similar línea teórica, Silvestri, referido por Vasconcelos Méndez⁶⁶, distingue entre omisiones institucionales, es decir, que hacen imposible el funcionamiento práctico de órganos o entes previstos en la Constitución; y normativas, que se presentan cuando determinados hechos no están regulados, en todo o en parte, según los principios constitucionales.

Respecto de las consecuencias de la inconstitucionalidad, Rangel Hernández sostiene que la omisión es de tipo formal cuando “alude a los casos en que el legislador ha incumplido total o parcialmente con el mandato a legislar respecto de normas que son de forzoso desarrollo”⁶⁷. En cambio, la omisión es material “nace

⁶⁵ Jurisprudencia P./J. 11/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1527.

⁶⁶ Vasconcelos Méndez, Rubén, *op. cit.*, p. 144.

⁶⁷ Rangel Hernández, Laura, *op. cit.*, p. 71.

cuando el órgano legisferante transgrede el principio de igualdad creando situaciones jurídicas discriminatorias”⁶⁸.

Conviene advertir que las omisiones de tipo absoluto constituyen una omisión propiamente formal, en tanto, las omisiones relativas derivan de un desarrollo incompleto de un precepto que transgrede los principios de igualdad y no discriminación.

Ahora bien, la inconstitucionalidad de la omisión puede recaer asimismo sobre normas constitucionales que albergan derechos sustantivos o adjetivos, reglas jurídicas o derechos fundamentales. A la luz del desarrollo interpretativo inherente a tratados internacionales en materia de derechos humanos, las omisiones relativas resultan contrarias al umbral de protección reconocido por el Estado mexicano.

En tratándose de derechos fundamentales, Armienta Hernández y Mariscal Ureta refieren además que, para hacerlos efectivos “legislativamente es necesario se cumplan los presupuestos vinculantes e identifiquen con claridad los órganos y procedimientos (...) especialmente cuando se incide en grupos vulnerables”⁶⁹.

Al hablar de derechos fundamentales, aun cuando no sean exigibles por sí mismos, ciertas prestaciones impuestas como obligaciones a los poderes públicos no deben ser abandonadas al arbitrio administrativo, legislativo o judicial, sino que se deben cumplir los presupuestos vinculantes que identifiquen con claridad los órganos y procedimientos indispensables para garantizarlos.

Partiendo de lo anterior, estrechamente relacionada con los principios de supremacía de la Constitución y jerarquía normativa, la reforma constitucional de

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ Armienta Hernández, Gonzalo y Mariscal Ureta, Karla Elizabeth, “El control constitucional, los nuevos paradigmas constitucionales y la omisión legislativa en las Entidades Federativas”, en Escalante López, Sonia, *et al.*, (coords.), *Derecho Procesal Convencional y la inconvencionalidad. Textos jurídicos en homenaje a: Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot*, México, Porrúa, 2016, p. 183.

junio de 2011⁷⁰, en México, incorpora el reconocimiento de los derechos humanos de tratados internacionales, signados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado al denominado bloque de constitucionalidad. Con independencia de su origen, nacional o internacional, los derechos humanos constituyen un bloque de constitucionalidad como parámetro de control del orden constitucional acorde al cual se debe examinar la validez de las normas y los actos de los poderes públicos.

La referida reforma constitucional de junio de 2011, reconoce a los tratados internacionales relativos a Derechos Humanos jerarquía a nivel constitucional, incorporando a su vez los principios de interpretación conforme y pro persona, es decir, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, modificando el paradigma mexicano de la relación del derecho nacional con el derecho internacional, estableciendo en consecuencia como obligaciones de los Estados Parte tomar las medidas legislativas (entre otras) pertinentes para ello, dentro de las que se incluyen emitir las leyes que sean necesarias y adecuar la normatividad existente al contenido de los tratados internacionales relativos.

No debe perderse de vista que el mandato normativo expreso puede derivarse no solo de la Constitución o de una ley a nivel nacional, sino que también puede provenir de una obligación contraída con motivo de la adhesión y ratificación de un tratado internacional, característica que permite distinguir entre omisión legislativa inconstitucional y omisión legislativa inconvencional.

Atendiendo a los principios de interpretación señalados, los tratados internacionales desempeñan una función subsidiaria que complementa a la norma constitucional, sin que ello contravenga la supremacía de la Constitución; el incumplimiento de las obligaciones legislativas adquiridas vulneran en su ámbito la supremacía constitucional, por lo que deviene asimismo indispensable someter a revisión las obligaciones contraídas, cuando el desarrollo legislativo es condición imprescindible para el ejercicio del derecho humano asegurado.

⁷⁰ Cfr. Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf, consultado el 17 de septiembre de 2020.

III. GENERALIDADES DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS

El control de la constitucionalidad supone la implementación de mecanismos específicos que sirvan como antídoto y permitan restaurar la supremacía y eficacia de la norma constitucional vulnerada; asimismo, representa un presupuesto básico del equilibrio de poderes y la garantía de los derechos fundamentales tutelados.

Explora Fernández Segado⁷¹, que dicho control impacta sobre tres aspectos: en el aspecto normativo, si una ley es contraria a la Constitución, es decir, a los valores y principios superiores que ella sustenta, esa ley tendrá que ser eliminada del ordenamiento jurídico si está justificada; en el ejercicio de los derechos fundamentales, si los actos u omisiones de los órganos públicos afectan el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona; y, cuando se trata de determinar la competencia de las autoridades en caso de invasión de esferas competenciales.

A manera de contexto, en la clasificación tradicional de los sistemas de control de la constitucionalidad, se presentan diferencias sustanciales en lo referente al órgano facultado para ejercerlo: por un lado, el modelo americano o difuso, confiere a la totalidad de los jueces que integran el Poder Judicial la tarea de interpretar y desaplicar la norma constitucional cuando ésta contraviene al ordenamiento supremo; por otro lado, el modelo europeo o concentrado, centraliza el ejercicio de dicho control en un órgano especialmente creado, que se denomina Tribunal Constitucional, ubicado fuera de la estructura normativa y funcional del Poder Judicial.

Con el mismo propósito es conveniente fijar que, como consecuencia de la adaptación de ambos modelos al engranaje histórico, político, económico y social propio de cada país, en América aparece un tercer modelo de órganos de control de la constitucionalidad, ya sea en forma de tribunales o cortes constitucionales, ubicadas dentro o fuera del tribunal superior, en salas especializadas en materia constitucional, o bien, la función de controlar la constitucionalidad se deposita en el

⁷¹ Cfr. Baldivieso Guzmán, René, Tribunales Constitucionales y democracia, *Revista Boliviana de Derecho*, número 5, enero, 2008, Fundación Iuris Tanturn, Bolivia, pp. 9-10.

máximo órgano judicial; además, puede ocurrir que dicho modelo no constituya un control estrictamente concentrado en un solo órgano sino que permita la aplicación difusa a todos los jueces del entramado judicial.

De manera tradicional, la transgresión a la Constitución se percibe cuando es posible contrastar un acto positivo por parte de los órganos del estado con lo establecido en el precepto vulnerado, “por lo que el objeto del control está concebido para ser realizado contrastando un texto legislativo, siendo inconcebible que se efectúe en ausencia de dicho texto”⁷².

Por lo tanto, la defensa integral de la norma suprema supone, entre otros aspectos, que constitucionalmente se prevean instrumentos de control específicos que revisen, no sólo la constitucionalidad de actos positivos de los Poderes Públicos, sino también de la inactividad de los mismos.

En palabras de Figueruelo Burrieza: “si la función por excelencia del órgano de justicia constitucional consiste en controlar regularidades de la actuación de los poderes públicos (...) tan inconstitucional será una actuación positiva del legislador que vulnere el orden constitucional como su no actuación cuando ésta está constitucionalmente prevista”⁷³.

Luego entonces, si existe una violación a la Constitución, sea por acción o sea por omisión, es pertinente responder: ¿Cómo lograr que las normas constitucionales vulneradas por la inactividad del legislador desplieguen en la práctica su máxima eficacia?

Pese a que la inconstitucionalidad por omisión es un fenómeno que se revisa en la mayoría de las constituciones, su control tiene determinados perfiles. No pasa desapercibido que no se ha consolidado una solución uniforme, sino que las alternativas derivan a su vez de dichas las características particulares, según sea el sistema de jurisdicción constitucional de cada país.

⁷² Vasconcelos Méndez, Rubén, *op. cit.*, p. 141.

⁷³ Figueruelo Burrieza, Ángela, “La incidencia positiva del Tribunal Constitucional en el Poder Legislativo”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, número 81, julio-septiembre, 1993, p. 65.

En la búsqueda de alternativas capaces de corregir de manera efectiva la inconstitucionalidad por omisión legislativa, la figura objeto de estudio se aborda en los diversos ordenamientos jurídicos desde dos perspectivas principales: una de tipo procesal, a través de medios de control específicos, o bien, una de tipo jurisprudencial, derivada de las sentencias interpretativas de los tribunales constitucionales, ésta última orientando la protección de los mecanismos de control constitucionalmente previstos para la reparación de las afectaciones provocadas por la inactividad del legislador.

1. *Vías para afrontar la inconstitucionalidad por omisión legislativa*

Sostiene Fernández Segado que la doctrina procesal constitucional “ha desarrollado encomiables esfuerzos en la dirección de habilitar mecanismos con los que hacer frente a aquellas ilegitimidades constitucionales que tienen su origen en la inercia de los órganos legislativos en orden a la efectiva y necesaria concretización de los principios establecidos en la Norma Fundamental”⁷⁴.

Advierte Casal Hernández⁷⁵ que es posible agrupar los instrumentos procesales para atender las omisiones del legislador en instrumentos jurídicos generales, tales como: la aplicación directa de la Constitución e integración normativa, la jurisdicción normativa, el control de constitucionalidad de las leyes y el recurso de interpretación constitucional; así como en instrumentos concretos como la acción directa de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

De esta manera, ante ordenamientos jurídicos carentes de una regulación específica en torno a la omisión inconstitucional, los jueces constitucionales han participado con mayor frecuencia aportando soluciones sobre la base de las llamadas sentencias constitucionales atípicas.

Con el mismo objetivo, es pertinente reconocer que el Derecho Procesal Constitucional, a través de mecanismos específicos ha intentado resolver el

⁷⁴ Vasconcelos Méndez, Rubén, *op. cit.*, p. 142.

⁷⁵ Cfr. Casal Hernández, Jesús María, *Las transformaciones del constitucionalismo y la justicia constitucional*, México, Porrúa-IMDPC, 2017, pp. 306-336.

problema a través de mecanismos tendientes a instrumentar el control concreto de la constitucionalidad por omisión.

A. Instrumentos de control abstractos o concretos: acotaciones sobre su origen y evolución histórica

Desde la perspectiva del Derecho Comparado, el control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas, a través de instrumentos específicos, surge en 1974, en la ex República Socialista Federativa de Yugoslavia, cuya Constitución⁷⁶, según su Artículo 377 versaba:

Si el Tribunal de Garantías Constitucionales de Yugoslavia constatare que un órgano competente no hubiere dictado las normas necesarias para la ejecución de las disposiciones de la Constitución, de las leyes federales, estando obligado a dictarlas, dará conocimiento de ello a la Asamblea de la República Socialista Federativa de Yugoslavia.

La función del Tribunal de Garantías Constitucionales de la extinta Yugoslavia se circunscribía a advertir la omisión de los poderes públicos constitucionalmente obligados y, posteriormente, enterar a la Asamblea de la República de tal situación, es decir, al órgano legislativo.

Portugal, en la Constitución de 1976⁷⁷, adoptó en el Artículo 279 la figura de la inconstitucionalidad por omisión para salvaguardar la eficacia de su texto constitucional ante las omisiones del Poder Legislativo. La enmienda constitucional de 1982⁷⁸, trasladó el Artículo relativo del 279 al 283, manteniendo su texto a la fecha sólo con mínimas modificaciones en la reforma constitucional portuguesa de 1989.

⁷⁶ Constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia de 1974, consultada el 21 de agosto de 2020 en: <https://www.worldstatesmen.org/Yugoslavia-Constitution1974.pdf>.

⁷⁷ Constitución de la República portuguesa de 1976, consultada el 21 de agosto de 2020 en: <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/portugalsp.pdf>.

⁷⁸ Enmienda de 1982 a la Constitución de la República portuguesa de 1976, consultada el 21 de agosto de 2020 en https://constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf?lang=es

El Artículo 283 de la Constitución Portuguesa vigente que atiende la figura objeto de estudio, dispone que:

El Tribunal Constitucional apreciará y verificará el no cumplimiento de la Constitución por omisión de las medidas legislativas necesarias para hacer exigibles las normas constitucionales, a requerimiento del Presidente de la República, del Defensor del Pueblo o, con fundamento en la violación de los derechos de las Regiones Autónomas, de los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las Regiones Autónomas.

Al advertirse por el Tribunal Constitucional portugués el incumplimiento por omisión, la norma suprema lo faculta para hacerlo del conocimiento del órgano legislativo competente.

Por su parte, en América del Sur, a partir de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988⁷⁹, el control de la constitucionalidad brasileño desarrolla un control mixto de constitucionalidad, concreto y abstracto, difuso, por vía de excepción ante los tribunales de la jurisdicción ordinaria, y concentrado, por vía de acción ante el Supremo Tribunal Federal. Según se trate de control abstracto o concreto, produce resoluciones con efectos generales o interpartes.

En relación con el control de la constitucionalidad de las omisiones, Brasil históricamente prevé un sistema procesal de tratamiento de las mismas, mediante dos figuras: en primera, el *mandado de injunção*, previsto en la Constitución Política de la República Federativa de Brasil, constituye un instrumento procesal destinado a impulsar, ante la falta de norma infra constitucional, el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y de las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, a la soberanía y a la ciudadanía.

En el punto LXXI del Artículo 5 constitucional, se lee lo siguiente: “se concederá el *mandado de injunção* siempre que, por falta de norma reguladora, se torne inviable el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, y de las

⁷⁹ Enmienda de 1989 a la Constitución de la República portuguesa de 1976, consultada el 21 de agosto de 2020 en https://constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf?lang=es

prerrogativas inherentes a la nacionalidad, a la soberanía y a la ciudadanía”⁸⁰; instrumento que no sólo obliga al decisor normativo, involucrado en el caso concreto, a adoptar la disposición que falta, con un plazo para la producción del efecto, sino incluso a dictar un régimen provisional en su sustitución. Así, el *mandado de injunção* tutela un derecho subjetivo, constituyendo un mecanismo que permite el conocimiento concreto de la inconstitucionalidad por omisión.

En segunda, vale reconocer que es competencia del Supremo Tribunal Federal⁸¹, principalmente, la garantía de la Constitución, correspondiéndole: procesar y juzgar la acción directa de inconstitucionalidad de leyes o actos normativos federales o estatales, *habeas corpus*, y conflictos competenciales de los poderes públicos; corresponde también al Supremo Tribunal Federal resolver cuestiones de la jurisdicción ordinaria.

Por consiguiente, la acción directa de inconstitucionalidad, prevista en la Ley número 12,063, de octubre de 2009, anteriormente en la Ley número 9,868, corresponde a la facultad que se otorga al Supremo Tribunal Federal de adoptar, en casos excepcionales, medidas cautelares que, en el supuesto de una omisión parcial, pueden consistir en la suspensión de la aplicación de la ley o acto normativo o en la suspensión de los procesos judiciales o de los procedimientos administrativos en curso, lo que no nos parece compatible con la naturaleza y finalidad de esta acción. La acción directa de inconstitucionalidad brasileña

⁸⁰ Acerca de la competencia para conocer y resolver acerca del mandado de *injunção*: Artículo 102. Compete al Supremo Tribunal Federal, inicialmente, el resguardo de la Constitución, cabiéndole: I. Procesar y juzgar, originariamente: (...) q) el mandado de *injunção*, cuando la elaboración de la norma reglamentaria fuere atribución del Presidente de la República, del Congreso Nacional, de la Cámara de Diputados, del Senado Federal, de las Mesas de una de esas Casas Legislativas, del Tribunal de Cuentas de la Unión, de uno de los Tribunales Superiores o del propio Supremo Tribunal Federal; (...) II. Juzgar en recurso ordinario: a) El *habeas corpus*, el mandado de *injunção*, el mandato de seguridad, decididos en única instancia por los Tribunales Superiores, si fuese denegatoria la decisión; Art. 105. Compete al Superior Tribunal de Justicia: I. Procesar y juzgar, originariamente: (...) h) el mandado de *injunção*, cuando la elaboración de la norma reglamentaria fuera atribución del órgano, entidad o autoridad federal, de la administración directa o indirecta, exceptuados los casos de competencia del Supremo Tribunal Federal y de los órganos de la Justicia Militar, de la Justicia Electoral, de la Justicia del Trabajo y de la Justicia Federal;

⁸¹ Según lo dispone el Artículo 102 de la Constitución Política de 1988 de la República Federativa de Brasil.

representa un mecanismo de tutela del derecho objetivo, de control abstracto de la inconstitucionalidad por omisión.

El antecedente brasileño permitió observar la previsión del control de la constitucionalidad de omisiones mediante instrumentos concretos a nivel federal, replicándose en las constituciones sudamericanas de países como Ecuador⁸² y Venezuela⁸³. Es dable reconocer que Costa Rica ofrece una previsión si no constitucional, a través de la Ley 7315/1989, Ley de Jurisdicción Constitucional 18 de octubre de 1989⁸⁴.

En las constituciones estatales de *Río Grande do Sul*, *Río de Janeiro*, *São Paulo* y Santa Catarina, se adoptaron las previsiones de control de la constitucionalidad relativas, de conformidad con los preceptos nacionales, estableciendo a su vez un precedente estatal de la atención de la inconstitucionalidad por omisión⁸⁵.

A manera de ubicar el contexto actual, se menciona que, a nivel estatal, el control concreto de la inconstitucionalidad por omisión se prevé, con matices y soluciones diversas, en los países latinoamericanos de México⁸⁶ y Argentina⁸⁷; no obstante, el análisis comparado concreto de derecho positivo, se realizará en los capítulos subsecuentes.

⁸² De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 436.10 de la Constitución del Ecuador, “la Corte Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones de Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en las normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional”.

⁸³ Artículo 336.7 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (reformada en 2009), consultada el 13 de septiembre de 2020 en: <https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/VENEZUELA-Constitucion.pdf>.

⁸⁴ Artículo 73.f. de la Ley de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica de 1989, consultada el 13 de septiembre de 2020 en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38533&nValor3=87797&strTipM=TC

⁸⁵ En la actualidad, casi la totalidad de los estados miembros de la federación brasileña han previsto la acción de inconstitucionalidad por omisión en sus respectivas constituciones locales.

⁸⁶ A partir del año 2000, se aprecia el reforzamiento de la justicia constitucional en materia de omisiones legislativas en las siguientes Entidades Federativas mexicanas: Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Guerrero, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

⁸⁷ Artículo 207.2.d de la Constitución de la Provincia de Río Negro, Argentina de 1988, consultada el 13 de septiembre de 2020 en: <http://www.saij.gob.ar/0-local-rio-negro-constitucion-provincia-rio-negro-lpr0000420-1988-06-03/123456789-0abc-defg-024-0000rvorpyel>.

B. *Sentencias interpretativas y jurisprudencia de los órganos de control de la constitucionalidad*

En la actualidad, puede afirmarse que la inconstitucionalidad por omisión repunta como un tema preocupante en la dogmática del Derecho Procesal Constitucional, que exige soluciones efectivas, sea de reconocimiento expreso en el derecho positivo o en sede de jurisdicción constitucional con base en los criterios jurisprudenciales de los tribunales constitucionales u órganos encargadas del control constitucional.

Por lo que hace a la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales, ésta proviene de varios tipos de sentencias: simples; las que resuelven la inconstitucionalidad con la incorporación a la ley de algún elemento normativo; las que no solucionan de inmediato la invalidez y piden la colaboración del legislador; aditivas; estimatorias sustantivas; desestimatorias simples y desestimatorias interpretativas.

Luego entonces, la figura objeto de estudio ha encontrado una solución en vía jurisprudencial en varios ordenamientos, conforme los que el órgano de control de la constitucionalidad ha asumido una postura creadora de derecho mediante sentencias.

Sirva como referencia la labor de los Tribunales Constitucionales europeos, Alemania e Italia, posteriormente España, que han adoptado decisiones atípicas cuando al determinar la existencia de una omisión legislativa inconstitucional. En América Latina, inicialmente la jurisdicción constitucional abordó la figura en Perú, Colombia o Nicaragua, extendiéndose a la mayoría de los países latinoamericanos.

Cabe aclarar que el análisis pormenorizado de Derecho Comparado en relación con el tratamiento por vía jurisprudencial, será abordado en los acápites siguientes; no obstante, es posible reconocer que el panorama de la problemática resulta variado e incierto, toda vez que la solución queda sujeta no solo a la inexistencia de un medio específico que conlleva a la ampliación del parámetro de protección de los que efectivamente integran el sistema de control de

constitucionalidad del que se trate, sino que la estimación o desestimación de la constitucionalidad, así como los efectos de la solución, quedan a la consideración del órgano de control.

A través de sus sentencias, el juez constitucional tendrá la posibilidad de implementar en lo individual o en conjunto cualquiera de las siguientes herramientas⁸⁸:

- a) Motorización directa de la Constitución. En este supuesto, el juez constitucional no hace una declaración explícita de inconstitucionalidad, sin embargo, con su interpretación atiende directamente el vacío normativo, extrayendo de la Constitución la solución;
- b) Cobertura de la omisión por el derecho internacional. En similar sentido que la herramienta previa, el juez de control de constitucionalidad resolverá la ausencia de previsión legislativa con la aplicación de las disposiciones internacionales;
- c) Sustracción de la ley reglamentaria. Pese a la necesidad legislativa para dotar de eficacia la norma constitucional, el juez entiende que ella no es imprescindible y hace operar directamente a la regla programática afectada.
- d) Detectación judicial expresa de la inconstitucionalidad por omisión, y cobertura. No sólo reconocerá la inconstitucionalidad provocada por la inactividad del legislador, será el propio juez quien procederá a cubrir la laguna.

De la atención de la inconstitucionalidad de las omisiones en ausencia de instrumentos de control específicos, se observa fundamentalmente la siguiente problemática: fijar el mecanismo de control, de los constitucionalmente previstos, que resulta idóneo para analizar la constitucionalidad de las omisiones y establecer la medida jurisdiccional aplicable.

⁸⁸ Cfr. Sagüés, Néstor Pedro, "Instrumentos de la justicia constitucional frente a la inconstitucionalidad por omisión", *cit.* pp.613-618.

Sea cual sea la vía, a la justicia constitucional contemporánea, se le exige que resuelva de modo efectivo la inconstitucionalidad por omisión, es decir, “de haber fórmulas constitucionales o legales para atacarla, ellas deben ser transitadas. Pero si no existen, los otros procesos o acciones constitucionales merecen ser reciclados por los tribunales para albergar la impugnación de la inconstitucionalidad por omisión”⁸⁹.

Lo que resulta inadmisibile es que, si la norma suprema no prevé una vía procesal explicita para atender la problemática, el juez constitucional no brinde una respuesta que permita restaurar en su integridad la supremacía de la norma constitucional.

2. Soluciones aplicadas respecto de las omisiones legislativas inconstitucionales: sus efectos

A pesar de que el juez constitucional determine la inconstitucionalidad por omisión, el conflicto normativo no finaliza con su señalamiento: una vez constatada, corresponde hacer prevalecer a la Constitución, y resarcirla de las consecuencias jurídicas que el acto negativo le provoca. Por lo tanto, se considera insuficiente sólo evidenciar que la omisión vulnera la efectividad de la norma constitucional.

Resulta oportuno adherirse a la postura de Sagüés⁹⁰, referida por Rangel Hernández, respecto de las posibles soluciones acogidas por los órganos de control de la constitucionalidad, entre las que se enuncian, según el grado de intervención del juez constitucional, las siguientes:

- a) Denuncia ante un órgano superior;
- b) Recomendación;
- c) Llamado de atención;
- d) Intimación;

⁸⁹ *Ibidem*, p. 619.

⁹⁰ Cfr. Rangel Hernández, Laura, “El control de las omisiones legislativas en México. una invitación a la reflexión”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho. Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, 2008, t. VIII, p. 630.

- e) Cobertura;
- f) Cobertura y resarcimiento; y
- g) Compulsión constitucional.

Acerca de la clasificación señalada, en la denuncia ante un órgano superior, se aprecia que, una vez observada la omisión legislativa, la autoridad jurisdiccional lo se hace del conocimiento del órgano estatal superior para que adopte medidas en relación; mediante la recomendación, el órgano de control se circunscribe a recordar al órgano legislativo el mandato constitucional que debe cumplimentar, invitándole a que emita la norma faltante; con similar actuar, con el llamado de atención, el órgano de control hace del conocimiento del órgano omiso la inconstitucionalidad para que actúe en consecuencia.

Se exhibe que un sistema de control de las omisiones legislativa cuyo efecto sea solamente reconocer la actualización de una inconstitucionalidad, sin fuerza vinculante, en principio, resulta poco eficaz a los fines de garantizar la fuerza normativa constitucional, es decir, se trata, en palabras de Tomás y Valiente, de “observaciones no vinculantes de inmediato tendientes a orientar al legislador en una determinada dirección o, incluso, a impulsarle para que siga la orientación indicada”⁹¹.

En el mismo orden de ideas, dentro de las soluciones que tienen un leve efecto imperativo se identifican: la intimación, con la que, declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida necesaria para tornar ejecutable a una norma constitucional, se establece por el órgano de control el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección; con la cobertura, constatada la inconstitucionalidad por omisión, el juez constitucional emite un mandato de ejecución al legislador y, a su vez, emite las bases temporales para la solución de la omisión, vigentes hasta en tanto se expide la norma omitida.

Acerca de las soluciones de efectos intermedios, “además de poner en conocimiento de un órgano de la existencia de la omisión, le requieren al omitente

⁹¹ Tomás y Valiente, Francisco, *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1999, p. 103.

la instrumentación de la medida ausente, otorgándole un plazo al efecto”⁹². El mandato que emitirá el órgano encargado de control de constitucionalidad debe conceptualizarse como una orden de actuar, sin embargo, restringe la amplitud de acción del juez constitucional y evita la invasión de esferas competenciales.

En los casos en los que el órgano omiso es renuente en su accionar, se hace indispensable prever soluciones que, con un efecto supletorio, permitan hacer efectiva la norma constitucional. La cobertura y resarcimiento, es la medida más audaz de acción.

Con la solución mencionada, el juez de control de la constitucionalidad reconoce la inconstitucionalidad, establece un plazo para la expedición de la norma. Ante el incumplimiento reiterado, el juez constitucional está facultado para integrar el ordenamiento y, si no fuera posible, fijará un resarcimiento económico en favor del afectado. El efecto indemnizatorio “se ve como solución subsidiaria, en aquellos casos en que el efecto supletorio no puede aplicarse”⁹³.

Por último, la compulsión constitucional obliga la actuación del juez y aparece en supuestos en los que la Constitución determina que no puede ser incumplida por falta de normas reglamentarias, de modo tal que el juez buscará las vías para hacer efectivos y aplicables los preceptos constitucionales de desarrollo omitido por el legislador.

Se sostiene que la atención correcta del problema, además del reconocimiento de la inconstitucionalidad, deriva en un pronunciamiento que puede ser de varios tipos:

- a) una resolución no vinculante que invita al legislador a realizar su actividad;
- b) la imposición de un plazo determinado para que elabore la norma omitida y subsane la inconstitucionalidad;
- c) el dictado de las bases generales para tornar operativo el precepto vulnerado;

⁹² Sagüés, María Sofía, *op. cit.*, p. 3107.

⁹³ *Ibidem*, p. 3109.

- d) la regulación, a través de la sentencia constitucional, en suplencia de la omisión;
- e) la integración del cuerpo normativo omitido por el legislado; y,
- f) el resarcimiento económico cuando deviene imposible la reparación material.

Es dable reconocer que cada vías y soluciones en revisión, tienen alcances y efectos con diferente eficacia para atender las consecuencias provocadas por la omisión del legislador, no obstante que algunas enfrentan el riesgo de cruzar los límites de actuación de los poderes públicos.

CAPÍTULO SEGUNDO

INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO: AVANCES Y DESAFÍOS

“La discrezionalità del legislatore deve cedere di fronte a prescrizioni costituzionali che gli impongono l’obbligo di provvedere alla tutela di diritti posti come fondamentali (...). Non varrebbe invocare in contrario un principio di gradualità che conferirebbe al legislatore piena libertà di scelta del momento nel quale realizzare gli imperativi costituzionali...”⁹⁴.

I. REVISIÓN CONTEXTUAL

La evolución del Estado depende del respeto a la Constitución. Partiendo de la idea de que es la norma máxima del orden jurídico que dota de validez a los actos y normas inferiores, deviene indispensable que existan medios procesales de protección constitucional para garantizar su supremacía y el fortalecimiento del Estado de Derecho e incuestionable la necesidad de someter al control de la constitucionalidad los actos que vulneran su eficacia normativa.

Estrechamente relacionado con el principio de supremacía, para mantener la vigencia del orden establecido, existen en el sistema jurídico mexicano mecanismos de control destinados a revisar la constitucionalidad de los actos de autoridad, leyes o tratados internacionales.

⁹⁴ Mortati, Costantino, “Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore”, en Mortati, Costantino, *Problemi di Diritto pubblico nell’attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di Scritti –III*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 992. “La discrecionalidad del legislador debe ceder ante las prescripciones constitucionales que le imponen la obligación de prever la protección de los derechos establecidos como fundamentales (...). No valdría invocar en contra un principio de gradualidad que confiriera al legislador plena libertad para elegir el momento en el cual hacer efectivos los mandatos constitucionales...”. Traducción propia.

Para restaurar la supremacía que ha sido violentada, el control de la constitucionalidad ocurre en dos vertientes: como control concentrado, se ejerce en los órganos del Poder Judicial de la Federación, en lo sucesivo referido como PJJF, “con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto”⁹⁵; como control difuso, corresponde al resto de los jueces del país “en forma incidental, durante los procesos ordinarios en los que son competentes”⁹⁶.

Se configura en México un sistema de control de la constitucionalidad híbrido, fundamentalmente concentrado, con algunas características de control difuso, dado que no es posible afirmar que se ejerce un auténtico control difuso, en el que cualquier autoridad judicial pueda emitir declaraciones sobre la inconstitucionalidad de leyes o actos.

Al margen de la discusión respecto del sistema adoptado, éste es facultad reservada para el Poder Judicial de la Federación, a través de la SCJN⁹⁷, órgano de naturaleza jurisdiccional que, desde su posición superior en la jurisdicción ordinaria, se desempeña como un Tribunal Constitucional en sentido material.

Con motivo de las reformas constitucionales del año 1994⁹⁸, se adicionaron y modificaron artículos relativos a la actividad del Poder Judicial y su competencia: se determinó, por una parte, los fundamentos de la estructura de la SCJN y, por otra, la creación del Consejo de la Judicatura Federal, en su calidad de órgano administrador y supervisor del resto de los Órganos integrantes del PJJF, con excepción de la SCJN.

Mediante dicha reforma constitucional se modificó la competencia de la SCJN, facultándole para que, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del entonces Procurador General de la República,

⁹⁵Tesis aislada P. LXX/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t.I, diciembre de 2011, p.557.

⁹⁶Idem.

⁹⁷ Véase Artículos 94, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁸ Cfr. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, consultado el 20 de enero de 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf.

conociera de los amparos directos y amparos en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, así como para resolver sobre la contradicción de tesis y la separación de autoridades ante el incumplimiento inexcusable de sentencias de amparo, o del cumplimiento sustituto de las mismas.

En la distribución de competencias, facultades y atribuciones de la SCJN se distinguen aquellas específicamente relacionadas con el control de la constitucionalidad que se le otorgan en la CPEUM, las Leyes reglamentarias en la materia, así como en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁹⁹.

1. *Elementos relevantes del control de la constitucionalidad en México*

Sin duda la referida reforma de 1994 recae en el Artículo 105 fracciones I y II, que establecen los supuestos de competencia en la materia: a) las controversias constitucionales¹⁰⁰; y b) la acción de inconstitucionalidad¹⁰¹. Así, se perfeccionó la

⁹⁹ Cfr. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, consultada el 20 de enero de 2023, en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF.pdf>.

¹⁰⁰ “Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: a) La Federación y una Entidad Federativa; b) La Federación y un municipio; c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente; d) Una Entidad Federativa y otra; e) Se deroga; f) Se deroga; g) Dos municipios de diversos Estados; h) Dos Poderes de una misma Entidad Federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; j) Una Entidad Federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y k) Se deroga; l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el Artículo 6o. de esta Constitución”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 12 de enero de 2021, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf.

¹⁰¹ “Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...) II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. (...) Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las Entidades Federativas; d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las Entidades Federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; e) Se deroga; f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una Entidad Federativa, a través de sus

controversia constitucional, sobre conflictos de competencia y de atribución; y, a través de la acción de inconstitucionalidad, integró el conocimiento de conflictos entre normas generales y el contenido constitucional.

De conformidad con los Artículos 103 y 107 del ordenamiento máximo, vigentes hasta el día once de marzo de 2021¹⁰², los tribunales de la Federación resolverán, a través del juicio de amparo, de las controversias que se susciten por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y por normas generales o actos de las autoridades de las Entidades Federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Luego entonces, en materia de jurisdicción constitucional, la SCJN conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria: de las controversias constitucionales, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, entre órganos de la administración pública; de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la Entidad Federativa que les otorgó el registro; g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las Entidades Federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las Entidades Federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; h) El organismo garante que establece el Artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las Entidades Federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las Entidades Federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones...” Asimismo, el Artículo señalado establece que la acción de inconstitucionalidad es la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 12 de enero de 2021, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf.

¹⁰² Cfr. Diario Oficial de la Federación del 12 de marzo de 2021, consultado el 12 de marzo de 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_246_11mar21.pdf.

De manera particular, conocerá asimismo del recurso de revisión contra sentencias que, en amparo directo, resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la CPEUM o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga el máximo tribunal constitucional, en cumplimiento a los acuerdos generales del pleno.

La controversia constitucional “busca dar unidad y cohesión a los diferentes órdenes jurídicos parciales en cuanto a las relaciones de los poderes u órganos que los conforman”¹⁰³, restaurando las atribuciones que han sido conferidas en los preceptos constitucionales.

Atendiendo a lo dispuesto en el Artículo 105 constitucional, anterior a la reforma de 2021, en lo referente a los conflictos entre distintos órdenes jurídicos, las controversias constitucionales pueden suscitarse entre: a) La Federación y una entidad federativa; b) La Federación y un municipio; d) Una entidad federativa y otra; g) Dos municipios de diversos Estados.

La SCJN ha determinado que el ámbito de tutela jurídica de este medio de control constitucional lo constituye “la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado”¹⁰⁴, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes contemplados en la Constitución.

La acción de inconstitucionalidad es un medio de control de reciente creación en el sistema jurídico mexicano, en 1994. Constituye un mecanismo de control de la constitucionalidad abstracto, carente de contención, que no requiere justificación del interés legítimo tutelado y que resuelve sobre la transgresión de una norma de carácter general a los preceptos constitucionales, con la posibilidad de que se

¹⁰³Suárez Camacho, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, 4a. ed., México, Porrúa, 2014, p.156.

¹⁰⁴Tesis aislada P. LXXII/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 789.

declare la invalidez de ésta; persigue resolver la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución y se configura como un instrumento de control en virtud del cual los sujetos legitimados por el texto constitucional pueden reclamar la inconstitucionalidad de una norma general ante la SCJN.

El medio de control de la constitucionalidad en comento tiene los siguientes objetivos principales: “a) resolver posibles conflictos normativos; b) depurar el ordenamiento jurídico; c) resolver el problema de la formula Otero; d) evitar la vulneración sistemática de las normas; y e) impedir que se produzcan los efectos jurídicos que las normas constitucionales prevén”¹⁰⁵.

Del análisis del objeto de control del instrumento de justicia constitucional federal que ha sido mencionado con antelación, se sustenta que éste conoce de actos estrictamente positivos; en consecuencia, si lo que se pretende es resolver sobre la constitucionalidad de las omisiones legislativas a través de dicha vía procesal, se hace necesario que el legislador cumpla con su encomienda de legislar pero que lo haga de manera deficiente, además de otros supuestos particulares, es decir, que se configure una omisión de tipo relativo.

Ahora bien, por lo que hace al juicio de amparo, previsto constitucionalmente en los Artículos 103 y 107, éste se instituye no sólo como instrumento de control de legalidad, sino también como instrumento de control de la constitucionalidad del conocimiento de la SCJN cuando, en amparo en Revisión, resuelve sobre sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito “...cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad”¹⁰⁶. Tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

(...) por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por

¹⁰⁵ Suárez Camacho, Humberto, *op. cit.*, p. 348.

¹⁰⁶ Fracción VIII del Artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; (...) por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y (...) por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, siempre y cuando se violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”¹⁰⁷.

El aspecto que se analizará con más detenimiento son los efectos de las sentencias de amparo, que históricamente aplican la popular Fórmula Otero o principio de relatividad, cuyos postulados principales refieren que la sentencia que se dicte en el juicio de amparo debe abstenerse de formular declaraciones generales, limitándose, en caso de procedencia, a conceder el amparo y protección de la justicia de la Unión a la persona que promovió la demanda, sólo respecto de la norma general o acto de autoridad que constituyó la materia del juicio; esto es, sin ampliar la protección a otros perjudicados o a otros actos de autoridad o normas generales, lo que se concentra en el principio general de derecho *res inter alios acta neque nocere potest*.

El fundamento constitucional de la relatividad de los efectos de la sentencia de amparo se establece en el Artículo 107 fracción II constitucional y 76 de la Ley de Amparo, e implica que la sentencia que otorgue el amparo sólo protegerá la esfera jurídica del quejoso.

Chávez Castillo considera que, en la fórmula Otero, “la cosa juzgada sólo tiene carácter de verdad legal para quienes fueron partes en el juicio y no para terceros ajenos”¹⁰⁸, lo que implica, en el caso de amparo contra normas generales que, de señalarse la inconstitucionalidad, las ventajas obtenidas sólo beneficiarán

¹⁰⁷ Cfr. Fracciones I, II y III del Artículo 1 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰⁸Chávez Castillo, Raúl, *Juicio de amparo*, 11a. ed., México, Porrúa, 2012, p.40.

al promovente, en tanto que al resto de los gobernados se les continuará aplicando una norma que se ha estimado inconstitucional.

Consecuentemente, la relatividad de una sentencia que versa sobre una norma que se ha estimado inconstitucional, obliga al resto de los gobernados al cumplimiento de la misma, lo que se traduce en la aplicación, con carácter coercitivo, a determinados particulares y la exención de otros de respetar la norma cuya inconstitucionalidad ya ha sido declarada, vulnerando con ello el principio de aplicación general de las normas jurídicas, en beneficio de unos y perjuicio de otros.

Con relación a los efectos de la sentencia de amparo cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, dicha resolución obliga a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija, debiendo el juzgador determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho¹⁰⁹. Lo anterior, con el objeto de restaurar la supremacía de la Constitución con la protección de los derechos fundamentales de los gobernados, al lograr que los actos de las autoridades sean acordes con lo dispuesto en su contenido.

2. Una aproximación al control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas

Es menester señalar que es indispensable someter a control de la constitucionalidad no solo los actos positivos, sino también los actos negativos u omisiones de los poderes públicos, que alteran la regularidad del orden jurídico e impiden que los preceptos constitucionales desplieguen la totalidad de su eficacia y aplicación, restringiendo la fuerza normativa de la Constitución. Hablando de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, la CPEUM no prevé una acción específica para impugnar la inconstitucionalidad por omisión legislativa.

Al respecto, César Astudillo sostiene que, en virtud de que la Constitución mexicana no estipula acción específica para atender la materia objeto de estudio,

¹⁰⁹ Fracción segunda del Artículo 77 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“la SCJN se ha visto en la necesidad de determinar los instrumentos procesales a través de los cuales es factible advertir la inercia del legislador”¹¹⁰.

Asimismo, Báez Silva profundiza en el tratamiento a la inconstitucionalidad por omisión legislativa en el contexto mexicano, a nivel federal, y señala que, “si bien en el ordenamiento procesal constitucional no se prevé un mecanismo de control de la inconstitucionalidad derivada de la omisión legislativa, en la jurisprudencia de los tribunales federales el tema ya ha sido abordado”¹¹¹.

Luego entonces, la ausencia de instrumentos específicos en el sistema de control de la constitucionalidad mexicano para la resolver sobre la constitucionalidad de las omisiones del legislador ha motivado a adoptar la vía jurisprudencial, a través de las resoluciones de la SCJN que amplían el parámetro de protección de los instrumentos de control existentes, no obstante, se estima pertinente crear una figura específica para tal efecto.

A partir de elementos de teoría general del Derecho, Rangel Hernández manifiesta que “precisamente el no contar con atribuciones explícitas para conocer de la omisión legislativa vulneradora de la Carta Magna, provoca en muchos casos que no se lleve a cabo dicho control, con la consecuente merma al orden jurídico y muy posiblemente a los derechos de los gobernados”¹¹².

Si bien la reforma en materia constitucional en México del treinta y uno de diciembre de 1994, inició la transición de la SCJN a un Tribunal Constitucional y fortaleció el sistema federal de control de la constitucionalidad, a través de instrumentos como la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y el juicio de amparo, la Constitución sólo preveía violaciones por actos positivos, salvo en materia de derechos fundamentales; es decir, no se contemplaban las

¹¹⁰ Astudillo, César, “La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México”, en Carbonell, Miguel (comp.), *En busca de las normas ausentes*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 316.

¹¹¹ Báez Silva, Carlos, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*, México, Porrúa-IMDPC, 2009, p. 45.

¹¹² Rangel Hernández, Laura, *Inconstitucionalidad por omisión legislativa...*, cit., p. 150.

violaciones por omisión, en particular la legislativa, hasta la reforma del doce de marzo de 2021.

Desde su posición de intérprete supremo, la SCJN contempla la materia de estudio desde dos aspectos principales: en primera, dedica sus esfuerzos a establecer una definición conceptual, así como a identificar los elementos indispensables para la configuración de una omisión legislativa; en segunda, se pronuncia acerca de la procedencia o improcedencia de los medios de control previstos en la Constitución para conocer y resolver sobre la constitucionalidad de las omisiones del legislador.

II. INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA EN EL ÁMBITO FEDERAL

En la búsqueda de alternativas para corregir de manera efectiva la inactividad del legislador que obstaculiza la fuerza normativa de la norma constitucional, la SCJN ha encaminado sus esfuerzos al examen de la constitucionalidad de dichas omisiones a través de los medios de control ya establecidos en la Constitución.

En virtud de lo anterior, en la jurisprudencia del Alto Tribunal, influida por las trascendentales las reformas constitucionales relativas al Poder Judicial de la Federación de 1994, en materia de Derechos Humanos en 2011, así como la reciente configuración del citado Poder, contenida en la reforma en materia judicial de 2021, se ha determinado la idoneidad de los medios de control existentes para advertir la inconstitucionalidad por omisión legislativa.

Respecto de las vías para resolver sobre la inconstitucionalidad de las omisiones legislativas en México, se expone que se ha adoptado la solución a través de sentencias interpretativas ampliando el parámetro de protección de los instrumentos de control de la constitucionalidad vigentes a partir de la reforma constitucional en materia judicial de 1994 (reseñada con antelación), es decir, la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y, con algunas particularidades, el juicio de amparo.

1. La solución adoptada, en el ámbito federal, a partir de 1994: sentencias interpretativas y criterios jurisprudenciales en vías procesales alternas

La solución mexicana consiste en ampliar el ámbito protector de los instrumentos de control existentes a través de las sentencias interpretativas de la SCJN; por ende, pertenece a las vías de tipo jurisprudencial; no obstante, es dable enfatizar que, en virtud de la naturaleza de los instrumentos de control vigentes, los alcances se centran en resolver sobre la constitucionalidad de las omisiones de tipo relativas, es decir, cuando la actividad del legislador es regular, deficiente o incompleta.

En este orden de ideas, la evolución del intrincado sistema de control de la constitucionalidad mexicano y de las soluciones que ofrece en relación a la figura objeto de estudio, se atenderá en lo subsecuente en razón de los razonamientos emanados según las diversas épocas de la jurisprudencia.

A. El criterio a partir de la reforma constitucional en materia judicial de 1994

En la Novena Época de la jurisprudencia mexicana, para conocer de la figura objeto de estudio, se determinó la procedencia o improcedencia del juicio de amparo, la acción de inconstitucional y la controversia constitucional, en los términos que a continuación se señalan:

Por lo que hace al juicio de amparo como medio de control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas, atendiendo a la relatividad de los efectos de las sentencias de amparo, la SCJN determinó la improcedencia del mismo para conocer y resolver sobre las omisiones del legislador en la Tesis aislada Constitucional del Pleno, P. CLXVIII/97, de rubro “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”¹¹³, que en lo relativo estipula:

(...) respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales, es improcedente el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en los Artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la citada legislación ordinaria, en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin

¹¹³ Cfr. Tesis aislada P. CLXVIII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VI, diciembre de 1997, p. 180.

hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar (...)

En similar sentido, en la Tesis aislada en materia Constitucional, Común, del Pleno, P.LXXX/99, de rubro “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS EXPRESADOS EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES CUANDO EN ELLOS SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL”¹¹⁴, el Tribunal Constitucional mexicano estableció que:

(...) cuando en la revisión interpuesta en dicho juicio constitucional se impugna la omisión de una legislatura, ya sea local o federal, de expedir determinada codificación u ordenamiento, la imposibilidad jurídica de analizar tales cuestionamientos deriva de que conforme al principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, establecido en los Artículos 107, fracción II, constitucional, y 76 de la Ley de Amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, esto es, a legislar (...)

El argumento predominante del máximo intérprete mexicano para negar la procedencia del juicio de amparo en el tratamiento de las omisiones del legislador estuvo en la relatividad de los efectos de las sentencias, es decir, la vinculación de los gobernados y las autoridades a la ejecutoria.

¹¹⁴ Tesis aislada P. LXXX/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo X, noviembre de 1999, p. 40.

Pretender reparar una omisión legislativa por esta vía, sería equivalente a dotar de efectos generales a la ejecutoria, toda vez que implicaría la creación de una ley general, abstracta e impersonal, vinculante no sólo al recurrente y las autoridades responsables sino a todos los gobernados y las autoridades pertinentes.

En vía de acción de inconstitucionalidad, al resolver la Acción de inconstitucionalidad 7/2003¹¹⁵, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia constitucional P./J. 23/2005, de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE AJUSTAR LOS ORDENAMIENTOS LEGALES ORGÁNICOS Y SECUNDARIOS DE LA ENTIDAD A LAS DISPOSICIONES DE UN DECRETO POR EL QUE SE MODIFICÓ LA CONSTITUCIÓN ESTATAL”¹¹⁶, en la que señala que:

(...) del análisis gramatical y teleológico de la fracción II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales orgánicos y secundarios de una entidad federativa a las disposiciones de un Decreto por el que se modificó la Constitución Estatal, sino únicamente contra la posible contradicción entre la Constitución Federal y una norma general que haya sido promulgada y publicada en el medio oficial correspondiente (...)

De la jurisprudencia en comento, se deduce asimismo la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad en tratándose de omisiones legislativas de tipo absoluto, dada la naturaleza del medio de control de conocer de actos de tipo positivo, es decir, la necesidad de que exista una norma general efectivamente promulgada y publicada, en virtud de que, a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma.

¹¹⁵ Cfr. Sentencia de acción de inconstitucionalidad 7/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVII, marzo de 2003, p. 961.

¹¹⁶ Jurisprudencia P./J. 23/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXI, mayo de 2005, p. 781.

De manera determinante, el Tribunal Pleno estableció lo anterior en la tesis aislada en materia constitucional, P. XXXI/2007, de rubro “OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA”¹¹⁷, que por su relevancia al tema de estudio se transcribe íntegra:

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

Es pertinente clarificar que, las omisiones de tipo relativo, son procedentes en vía de acción de inconstitucionalidad, lo que se sustenta en el criterio jurisprudencial P./J. 5/2008, de rubro “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS”¹¹⁸, de la que se deriva que:

(...) si bien se ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada (...) tal criterio no aplica cuando se trate de una

¹¹⁷ Tesis aislada P. XXXI/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 1079.

¹¹⁸ Jurisprudencia P./J. 5/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1336.

omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.

Acerca de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, tratándose del examen de constitucionalidad de las omisiones del legislador, al resolver la numerada 21/2009¹¹⁹, el Tribunal Pleno de la SCJN aprobó la Jurisprudencia P./J. 15/2010, de rubro “OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE REGULACIÓN DEL LÍMITE DE SOBRRERPRESENTACIÓN DEL PARTIDO DOMINANTE EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO”¹²⁰, resolución en la que reconoce aquellas omisiones relativas, derivadas de mandatos al legislador clasificables en competencia de ejercicio obligatorio, acorde con la jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS, citada en el acápite precedente.

En vía de controversia constitucional, adquiere relevancia en materia de omisiones del legislador, de manera ilustrativa, la radicada en el expediente 4/2005¹²¹, promovida por el Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, en la que se advierte que el Congreso del Estado local no cumplió con el mandato que le impuso el Poder Reformador de la Constitución en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional de 1987, ya que el legislativo tenía la obligación de adecuar la Constitución y leyes locales a las disposiciones de la Constitución Federal, a más tardar el dieciocho de marzo de 1988, situación que no aconteció.

Con la resolución, el Tribunal Pleno, emitió la Jurisprudencia en materia Constitucional, P./J. 13/2006, de rubro “FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

¹¹⁹ Cfr. Sentencia de acción de inconstitucionalidad 21/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, diciembre de 2009, p. 928.

¹²⁰ Cfr. Jurisprudencia P./J. 15/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXI, febrero de 2010, p. 2325.

¹²¹ Cfr. Sentencia de controversia constitucional 4/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, diciembre de 2005, p. 1583.

(ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE)”, en el que refiere que todos los Estados de la República contaban con una facultad o competencia de ejercicio obligatorio a cargo de los órganos legislativos estatales, ya que mediante la citada reforma constitucional, “se les otorgó un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizar determinada conducta -la adecuación de sus Constituciones y leyes secundarias-, con la finalidad de lograr un correcto desarrollo de sus funciones”¹²².

Por su parte, la controversia constitucional 14/2005¹²³, presentada por el Municipio de Centro del Estado de Tabasco, en contra del Poder Legislativo del Estado, y otros, relativa a la omisión de dictaminar y resolver respecto de la iniciativa de actualización a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que servirían de base para el cobro de las contribuciones correspondientes, presentada por el Municipio actor ante la Oficialía Mayor del Poder Legislativo del Estado, el Tribunal Pleno, emitió la Jurisprudencia en materia Constitucional y administrativa, P./J. 12/2006, de rubro “PREDIAL MUNICIPAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA DE 1999, AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VULNERA TANTO AL CITADO DISPOSITIVO TRANSITORIO COMO AL PROPIO PRECEPTO CONSTITUCIONAL”¹²⁴, en la cual sostiene que:

La facultad conferida a las Legislaturas Estatales en el citado precepto transitorio del Decreto por el que se declara reformado y adicionado el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999,

¹²² Jurisprudencia P./J. 13/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1365.

¹²³ Cfr. Sentencia de controversia constitucional 14/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, diciembre de 2005, p. 2301.

¹²⁴ Jurisprudencia P./J. 12/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1532.

para que en coordinación y a propuesta de los Municipios respectivos adopten las medidas conducentes sobre la actualización de los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, constituye una facultad de ejercicio obligatorio en tanto deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución Federal. Con la omisión absoluta que se reclama, continúa señalando el máximo intérprete, se impide que las disposiciones de la Carta Magna sean plenamente eficaces.

En síntesis, en la jurisprudencia de la Novena Época, en materia de omisión legislativa, se estipularon los elementos y notas distintivas de su configuración, su concepto y su tipología; asimismo, se determinó la improcedencia del juicio de amparo, tratándose de omisiones absolutas o relativas; se determinó la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, tratándose de omisiones absolutas, siendo procedente en la vía mencionada para el examen de la constitucionalidad de las omisiones de tipo relativo (regulación deficiente); la controversia constitucional se erigió, en la interpretación de la SCJN, como el medio de control adecuado para conocer y resolver las omisiones del legislador, de tipo absoluto.

B. Cambio de paradigma: la reforma constitucional en materia de derechos humanos del diez de junio de 2011

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, cambió la manera de interpretar la norma constitucional y con ello, inició la Décima Época de la jurisprudencia mexicana. A partir de entonces, la SCJN estableció el examen de la constitucionalidad de las omisiones del legislador, según los criterios que se puntualizan a continuación:

De inicio, prevaleció el criterio de improcedencia del juicio de amparo, en razón de la relatividad de los efectos de las sentencias, lo anterior, se aprecia en la tesis aislada de la Segunda Sala 2a. VIII/2013, de rubro “OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN

CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, que en lo relativo señala:

(...) en términos del Artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el Artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal, es improcedente el juicio de amparo contra una omisión legislativa, pues de concederse la protección constitucional al quejoso, el efecto sería obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión, dando efectos generales a la ejecutoria, lo cual implicaría la creación de una ley, que constituye una prescripción general, abstracta y permanente, que vincularía no sólo al promovente del amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada.

Así pues, la SCJN continuó negando la procedencia del juicio de amparo para advertir la inconstitucionalidad de las omisiones legislativas, con el argumento referente a la limitante prevista en el Artículo 107, fracción II, párrafo primero, es decir, en el sentido de que las sentencias dictadas no pueden tener efectos generales.

Es en 2014 que el contenido de la citada reforma en materia de derechos humanos permea finalmente en la interpretación que realiza el máximo tribunal y modifica los razonamientos respecto de la procedencia del juicio de amparo como instrumento en la materia objeto de estudio, como se establece, de manera ilustrativa, en la tesis aislada constitucional de la Primera Sala, 1a. XLIV/2014, de rubro “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES”¹²⁵, del que se desprende que:

(...) la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para

¹²⁵ Tesis aislada 1a. XLIV/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, tomo I, p. 645.

eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática.

El requisito de procedencia de la demanda será que la persona en cuestión pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendentes a alcanzar la igualdad de hecho.

Con el mismo argumento, se emitió la Jurisprudencia constitucional XXVII.3o.J/23 (10a.), de rubro “DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE RESPETARLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”¹²⁶, que al efecto estipula:

El párrafo tercero del Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado Mexicano las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de respetarlos, y ésta puede caracterizarse como el deber de la autoridad que le impide interferir con el ejercicio de los derechos o ponerlos en peligro, ya sea por acción u omisión; es decir, la autoridad, en todos sus niveles (federal, estatal o municipal) y en cualquiera

¹²⁶ Jurisprudencia XXVII.3o.J/23 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 15, febrero de 2015, tomo III, p. 2257.

de sus funciones (ejecutiva, legislativa o judicial), debe mantener el goce del derecho y, por ende, su cumplimiento es inmediatamente exigible puesto que, aun cuando primeramente está dirigida a los órganos del Estado, también incluye la conducta de los particulares, que igualmente se encuentran obligados a no interferir con el ejercicio de los derechos (...)

Se destaca del criterio referido que, las obligaciones de las autoridades en derechos fundamentales, devienen de sus distintos ámbitos de competencia: es decir, en su formación, a cargo del Poder Legislativo; en su aplicación, por el Poder Ejecutivo; y en su interpretación por el Poder Judicial.

Como consecuencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos que se señala, así como del decreto por el que se expidió la nueva Ley de Amparo de dos de abril de 2013¹²⁷, los Tribunales de la Federación reorientaron su actuar acerca de las omisiones legislativas, como se observa en la Tesis aislada del Décimo octavo Tribunal Colegiado en Materia administrativa del Primer Circuito, I.18o.A.11 K (10a.), de rubro “OMISIÓN LEGISLATIVA O REGLAMENTARIA. HIPÓTESIS EN QUE ES PROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO”¹²⁸, que señala:

(...) adminiculando ambas reformas, actualmente es factible considerar que el amparo es procedente cuando se reclama la omisión legislativa o reglamentaria, por lo menos, cuando hay un mandato constitucional o legal que obligue a una autoridad y éste no se ha ejecutado. En tal virtud, cuando se impugna la omisión legislativa o reglamentaria debe demostrarse que el deber de actuar de la autoridad en cierto sentido existe, esto es, que un mandato legal obliga a una autoridad a expedir una disposición de carácter general; y quien tenga interés legítimo puede acudir a reclamar el inactuar de la autoridad.

Ante esta circunstancia, se modificaron los criterios interpretativos previos y se determinó que el juicio de amparo sí es procedente cuando se trate de

¹²⁷ Cfr. Diario Oficial de la Federación del 02 de abril de 2013, consultado el 12 de marzo de 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lamp/LAmp_orig_02abr13.pdf.

¹²⁸ Tesis aislada I.18o.A.11 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 35, octubre de 2016, tomo IV, p. 2995.

una omisión legislativa o reglamentaria, porque en ese supuesto no se pretende satisfacer un interés particular, sino uno legítimo para el cumplimiento de un mandato legal ya existente.

En el mismo tenor, la Tesis aislada del Décimo octavo Tribunal Colegiado en Materia administrativa del Primer Circuito, de rubro “OMISIÓN LEGISLATIVA O REGLAMENTARIA. SU RECLAMO NO CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DE LA DEMANDA DE AMPARO”¹²⁹, prevé lo siguiente:

(...) no constituye un motivo manifiesto e indudable de improcedencia de la demanda de amparo, que se reclamen omisiones legislativas o reglamentarias, pues para advertir si existen o no, el Juez de Distrito debe revisar: a) si hay un mandato normativo expreso que implique el actuar de la autoridad en la forma que se reclama; b) si se configura la omisión del cumplimiento de tal obligación; y, c) si esa abstención vulnera un derecho humano.

Adquiere relevancia la sentencia emitida con motivo del Amparo en revisión 1359/2015, promovido por la Asociación Civil Artículo 19, del conocimiento de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el que se reclama la omisión de expedir la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 134 de la Constitución de conformidad con lo dispuesto por el Artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en Materia Política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, en sesión de 15 de noviembre de 2017.

En lo relativo, la ejecutoria declaró que una omisión legislativa se presenta cuando existe un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o

¹²⁹ Tesis aislada I.18o.A.10 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 35, octubre de 2016, tomo IV, p. 2996.

parcialmente¹³⁰, esto es, implica la existencia de un mandato puntual de jerarquía constitucional para que el órgano o los órganos legislativos expidan la normativa con base en la cual habrá de regularse una determinada situación, y de la que depende la posibilidad de hacer efectivos ciertos derechos.

La ejecutoria en comento representa un tratado desde la perspectiva de la SCJN acerca del tema objeto de estudio, del que se derivaron, principalmente, los siguientes criterios:

- a) La tesis aislada de la Primera Sala 1a. XXII/2018 (10ª.), de rubro “OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR”¹³¹, que señala que, cuando exista una omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar; cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio.

En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas; sostener la improcedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas cuando se alega que se vulneran derechos fundamentales implicaría desconocer la fuerza normativa a la Constitución, situación que es inaceptable en un Estado constitucional de derecho.

Así, cuando exista un mandato constitucional expreso dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en

¹³⁰ Sentencia de juicio de amparo en revisión 1359/2015, consultado el 15 de junio de 2020, en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf

¹³¹ Cfr. Tesis aislada 1a. XXII/2018 (10ª.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 52, marzo de 2018, tomo I, p. 1099.

algún sentido específico, los tribunales de amparo tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución. Particularmente, tienen el deber de proteger a las personas frente a las omisiones del legislador, garantizando que éstas no se traduzcan en vulneraciones de sus derechos fundamentales.

- b) La tesis aislada de la Primera Sala 1a. XX/2018 (10ª), de rubro “OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO”¹³², mediante la cual, la Primera Sala considera que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente.

En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, de ahí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo.

Por lo que hace a la Décima Época, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de diez de junio de 2011 así como el decreto por el que se expidió la nueva Ley de Amparo de dos de abril de 2013, la jurisprudencia de la SCJN se encamina a la mayor protección de derechos humanos, aun de actos negativos, orientando la procedencia de los medios de control constitucionalmente previsto; no obstante, es menester establecer que, si bien como instrumento de control de la constitucionalidad conoce de omisiones de autoridades cuando se acredita que las mismas causan violaciones a derechos fundamentales, lo cierto es que los efectos de la resolución son sólo interpartes.

¹³² Cfr. Tesis aislada 1a. XX/2018 (10ª.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 52, marzo de 2018, tomo I, p. 1100.

2. *Un nuevo reto: la reforma constitucional en materia judicial del once de marzo de 2021*

Con el incremento de asuntos en materia de constitucionalidad de las omisiones legislativas de los que conoce la SCJN, a través de instrumentos de control a los cuales ha ampliado el parámetro de control con las sentencias interpretativas que se emite, y en ausencia de un medio de control *ad hoc*, el legislador consideró resolver la problemática: el once de marzo de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la CPEUM, relativos al Poder Judicial de la Federación, por el que se reforman los párrafos primero, quinto, sexto, séptimo, noveno y décimo primero del Artículo 94; los párrafos primero y actual tercero del Artículo 97; los párrafos séptimo y décimo quinto del Artículo 99; los párrafos séptimo y actual noveno del Artículo 100; la fracción I y los incisos h), i), j), k), l), el párrafo tercero y el primer párrafo de la fracción III, del Artículo 105; los párrafos segundo y tercero de la fracción II, fracciones VIII, IX, XI, XII, XIII y XVI, del Artículo 107 y; se adicionan un párrafo décimo segundo al Artículo 94, recorriéndose los subsecuentes; un segundo párrafo al Artículo 97, recorriéndose los subsecuentes; tres párrafos, para quedar en orden de octavo, décimo primero y décimo segundo, recorriéndose en su orden los anteriores y subsecuentes, del Artículo 100; un párrafo quinto al Artículo 105, relativo al Poder Judicial de la Federación en vigor al día siguiente de su publicación, de conformidad con su Artículo Primero Transitorio.

En este tenor, se modifica el marco normativo del control de la constitucionalidad de las omisiones, incluidas las del Poder Legislativo, para quedar como sigue:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y una entidad federativa;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d) Una entidad federativa y otra;
- e) Se deroga.
- f) Se deroga.
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de una misma entidad federativa;
- i) Un Estado y uno de sus Municipios;
- j) Una Entidad Federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México;
- k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y
- l) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las Entidades Federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las Entidades Federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Es dable resaltar que la reforma constitucional atribuye a la SCJN el control de constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, ante violaciones a la CPEUM, adicionando el conocimiento de violaciones a derechos humanos reconocidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, escenario que no solamente amplía el espectro del control de la constitucionalidad a un control de la convencionalidad, sino que además abre la puerta para que el Tribunal Constitucional mexicano se aproxime en el estudio de las omisiones legislativas de tipo absoluto, así como de aquellas obligaciones en materia de derechos humanos contraídas en fuente internacional.

De conformidad con el artículo segundo transitorio, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del Decreto, correspondía al Congreso de la Unión aprobar la legislación secundaria derivada de las reformas publicadas. En cumplimiento, el siete de junio de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles¹³³.

De esta manera, el Artículo Décimo de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹³⁴, confirma el carácter de la SCJN como Tribunal Constitucional material y le atribuye, en lo relativo al control de la constitucionalidad, conocer funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. De cualquier recurso derivado de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que se hubiera ejercido la facultad de atracción conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los juzgados de distrito o los tribunales colegiados de apelación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

IV. Del recurso de revisión en amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un

¹³³ Cfr. Diario Oficial de la Federación, consultado el 07 de junio de 2021 en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5620467&fecha=07/06/2021.

¹³⁴ Cfr. Artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, consultada el 08 de junio de 2021, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF_070621.pdf.

interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras;

V. De los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Referente a la ampliación del objeto de control de las controversias constitucionales, para conocer y resolver acerca de la constitucionalidad de las omisiones en las que incurren los poderes públicos, las reformas y adiciones a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³⁵ ratifican a la SCJN como Tribunal competente para conocer y resolver aquellas en las que se hagan valer violaciones a la CPEUM, por acción u omisión, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del Artículo 105, respecto del tipo relativo de omisiones legislativas.

Asimismo, se confirma la improcedencia de las controversias constitucionales contra decisiones de la SCJN y normas generales o actos en materia electoral; se reforman las fracciones III y IV del Artículo 19 de la Ley Reglamentaria en mención y se numeran improcedentes en contra de normas generales, actos u omisiones que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; contra normas generales, actos u omisiones que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el Artículo 105, fracción I, último párrafo, de la CPEUM, entre otros.

¹³⁵ Cfr. Artículo 1 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 08 de junio de 2021, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/205_070621.pdf

Pese a lo anterior, aun cuando las controversias constitucionales se conciben fundamentalmente como mecanismos para la resolución de conflictos entre órdenes y órganos normativos, no todos los casos terminan con la asignación de competencias, debido a que, en ocasiones, el conflicto se limita a cuestiones de legalidad, por ello “debe decirse que la función realizada por la Suprema Corte es, en general, de control de la regularidad jurídica y, sólo en ciertos casos, de control específico de la regularidad constitucional”¹³⁶.

Se distinguen tres condiciones en el ámbito de tutela jurídica: la relativa a los conflictos entre distintos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales; la compuesta por conflictos entre órganos de distintos órdenes jurídicos por los mismos motivos y tipos de normas, y la concerniente a los conflictos entre órganos del mismo orden jurídico, con motivo de la constitucionalidad de sus normas generales o individuales.

En atención a lo dispuesto en el artículo Transitorio Segundo de la Ley Reglamentaria citada, las controversias constitucionales y ordinarias pendientes de resolución a la entrada en vigor, señalada a treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, se tramitarán y resolverán en los términos establecidos en las disposiciones aplicables al momento en que se iniciaron.

En la medida que se desarrollen los procedimientos con las reformas y adiciones referidas, resultará imperativo analizar la efectividad de la configuración de la controversia constitucional como mecanismo para advertir la inconstitucionalidad de las omisiones del legislador mexicano.

¹³⁶ Cossío Díaz, José Ramón, “Artículo 105 constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, 2006, t.II, p. 982.

III. INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA EN EL ÁMBITO ESTADUAL

En México, convergen dos sistemas de justicia constitucional: el llamado central, que tutela las disposiciones del orden jurídico supremo del Estado Federal, y el denominado periférico, circunscrito a proteger las disposiciones constitucionales de cada Entidad Federativa.

En el primer sistema, son los órganos jurisdiccionales integrantes del PJP los competentes para conocer de procedimientos contenciosos de naturaleza constitucional, tales como el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional en materia electoral.

En el segundo sistema, son los poderes judiciales de las Entidades Federativas quienes, a través de salas constitucionales, o incluso de tribunales que se colocan fuera del poder judicial, son competentes para conocer de diversos mecanismos de control constitucional¹³⁷.

Acerca del establecimiento de sistemas de medios de control de la constitucionalidad en las Entidades Federativas, Escalante López, advierte en México una tendencia a establecer la Justicia Constitucional local erigiéndose “como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de la Constitución bajo el principio de Supremacía”¹³⁸.

Sobre los postulados del federalismo, de conformidad con el Artículo 124 de la CPEUM, la Federación cuenta con competencias expresas y los Estados, adquieren competencias residuales, por lo que es viable establecer en el ámbito estadual mecanismos de control en aras de la salvaguarda del orden constitucional

¹³⁷ Figueroa Mejía, Giovanni A., “La justicia constitucional local en México. Análisis y propuestas de mejora”, en Bagni, Silvia (coord.), *Justicia constitucional comparada*, México, Porrúa-IMDPC, 2014, p. 371.

¹³⁸ Escalante López, Sonia, *Justicia constitucional. hacia su desarrollo en Sinaloa*, México, Porrúa, 2008, p. 38.

de la Entidad Federativa, es decir, la propia Constitución Estatal prevé las garantías procesales para su protección.

1. Justicia constitucional local: la otra vertiente del control de la constitucionalidad en México

La justicia constitucional local implica precisamente un control constitucional de actos y normas generales de las autoridades estatales, función que en algunas Entidades Federativas se ejerce por el Pleno del Tribunal Supremo de Justicia del Poder Judicial Estatal, constituido como Tribunal Constitucional Local, o bien, a través de una Sala Constitucional.

La implantación de sistemas estatales de control de la constitucionalidad tiene sustento en la CPEUM, de manera fundamental en los Artículos 40, 41, 116, así como en el previamente referido 124 que, en lo conducente, establecen lo siguiente:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ...

Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas. ...

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Al tratarse la Constitución Estatal de un orden jurídico específico y supremo respecto del resto de la normativa local, es pertinente que se instituyan sistemas de control de la constitucionalidad de ámbito estatal, observando, desde luego, el marco federal que la CPEUM establece.

Pese a las consideraciones que se expresarán en lo subsecuente, a partir de 2001, se ha convertido en una tendencia instaurar en las Constituciones Locales instrumentos que permitan restaurar la supremacía que ha sido violentada con los actos u omisiones de los entes públicos.

Desde esta perspectiva, se ha revisado integralmente la normativa constitucional y las leyes relativas de las treinta y dos Entidades Federativas mexicanas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Lo anterior, a efecto de determinar la regulación establecida en materia de control de la constitucionalidad de rango estadual, de las omisiones legislativas sobre que impactan a ordenamientos aplicables al mencionado ámbito espacial.

2. Vías procesales específicas de la justicia constitucional local para abordar la inconstitucionalidad por omisión legislativa

Atendiendo al tema objeto de estudio, en este acápite se concentra el análisis de los ordenamientos que prevén el control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas en el ámbito local, a saber: Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Se distingue, de cada Entidad Federativa referida: el órgano competente para conocer y resolver de la figura en revisión, los sujetos legitimados para promover, así como los efectos de las resoluciones emitidas; asimismo, es relevante hacer mención a los supuestos de procedencia y a los parámetros de control de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

A. *Chiapas*

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas dispone un capítulo al control constitucional con el objeto de “dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior de la Entidad”¹³⁹; lo anterior, con apego a los límites y restricciones definidos en la CPEUM, para lo cual se establece un catálogo de medios de control de los que conocerá y resolverá el Pleno de Distrito del Tribunal Superior de Justicia¹⁴⁰, con excepción de aquellos asuntos en materia electoral: controversias constitucionales, acción de inconstitucionalidad, acciones por omisión legislativa y cuestión de inconstitucionalidad.

Es de recalcar que el ordenamiento constitucional en mención introduce la figura de acción por omisión legislativa que, de conformidad con el Artículo 77, fracción III, se configura “cuando se considere que el Congreso del Estado no ha resuelto alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución”¹⁴¹.

¹³⁹ Artículo 77, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, consultada el 17 de mayo de 2021, en: https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0002.pdf?v=NDA=.

¹⁴⁰ El Pleno de Distrito es el órgano colegiado facultado para conocer y resolver los asuntos de control constitucional, con las siguientes atribuciones en la materia, según se establece en el Artículo 78 de la citada Constitución Local: “I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación; siempre y cuando no sea contrario a lo establecido en el Artículo 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; II. Conocer de las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, acciones por omisión legislativa y de las cuestiones de inconstitucionalidad en términos de esta Constitución...”, así como en el correlativo Artículo 41 del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, consultado el 17 de mayo de 2021, en: https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0008.pdf?v=NQ==.

¹⁴¹ “Artículo 77, fracción III. De las acciones por Omisión Legislativa cuando se considere que el Congreso del Estado no ha resuelto alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga: a) El Gobernador del Estado. b) Cuando menos

La acción por omisión legislativa en el Estado de Chiapas ¹⁴² es el medio de control constitucional local para determinar la omisión por parte del Congreso del Estado en resolver alguna ley o decreto, siempre que afecte el debido cumplimiento de la Constitución Local; se advierte que la acción por omisión legislativa procede respecto de omisiones en facultades materialmente legislativas de ejercicio obligatorio, imputables al Congreso del Estado, como órgano facultado para expedir la norma o ley, siempre que con ella se afecte el debido cumplimiento, es decir, se impida la eficacia normativa de la Constitución Local o de la ley en donde se estableció la necesidad de expedirla.

Acerca de la legitimación para promover la acción, corresponde al Gobernador del Estado; cuando menos a la tercera parte de los miembros del Congreso del Estado; cuando menos a la tercera parte de los Ayuntamientos; o cuando menos al 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral;

Referente a la resolución, si se emite por unanimidad del Pleno de Distrito, decretando la existencia de una omisión legislativa, surtirá efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial; en ella 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 aprobarse por el Congreso del Estado, por mandato de la CPEUM o de la Constitución Local, si no lo hiciera en el

la tercera parte de los miembros del Congreso del Estado. c) Cuando menos la tercera parte de los Ayuntamientos. d) Cuando menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Las resoluciones que por unanimidad emita el Pleno de Distrito, a través de las cuales se decreta la existencia de omisión legislativa, surtirán efectos a partir de que sean publicadas en el Periódico Oficial. En esas resoluciones se determinará, como plazo, un periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado, para que éste resuelva la omisión correspondiente. Tratándose de legislación que deba de aprobarse por el mismo Congreso del Estado, por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de la Constitución Local, si el Congreso del Estado no lo hiciera en el plazo fijado, el Pleno de Distrito lo hará provisionalmente en su lugar y dicha legislación estará vigente hasta que el Congreso del Estado subsane la omisión legislativa". Cfr. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

¹⁴² No se omite mencionar que, si bien los aspectos procesales de la acción por omisión legislativa local se establecen en la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas, el contenido relativo se remonta a su publicación original del 27 de noviembre de 2002, en tanto la Constitución Local se reformó en materia de control constitucional el 18 de diciembre de 2019, respecto de la competencia del Pleno de Distrito para conocer y resolver del mencionado medio de control. Cfr. Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas, consultada el 17 de mayo de 2021 en: <https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/ley%20de%20control%20constitucion%20para%20el%20estado%20de%20chiapas.pdf?v=NA==>

plazo fijado, el Pleno de Distrito lo hará de manera provisional, con vigencia hasta que se subsane la omisión legislativa; en síntesis, la consecuencia jurídica de la acción, además de la declaratoria de existencia de la omisión legislativa, es requerir al omitente al cumplimiento el mandato de legislar, otorgándole un plazo para tal efecto, con el apercibimiento de que, de no cumplimentar lo solicitado, el Pleno de Distrito dará cobertura temporal al ordenamiento omitido.

B. Ciudad de México

El veintinueve de enero de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México¹⁴³; desde su entrada en vigor, es la Entidad Federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo a lo estipulado en el reformado Artículo 44 constitucional.

Conforme al texto de los Artículos 35 y 36 de la Constitución Local¹⁴⁴, se otorga al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México la función de ejercer el control de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad en los términos que establece la CPEUM, y determinar la inaplicación de las leyes o decretos contrarios a la Constitución Local, a través de una Sala Constitucional¹⁴⁵, encargada de garantizar la defensa, integridad y supremacía del máximo ordenamiento local y la integridad de su sistema jurídico, sin perjuicio de lo previsto en la propia CPEUM, a

¹⁴³ En la transición del entonces Distrito Federal a la Ciudad de México, en Artículos transitorios séptimo, octavo y noveno, el citado decreto prevé la instalación de la Asamblea Constituyente para aprobar, expedir y ordenar la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México. Cfr. Diario Oficial de la Federación, consultado el 12 de mayo de 2021 en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016.

¹⁴⁴ Cfr. Artículos 35 y 36 de la Constitución Política de la Ciudad de México, consultada el 12 de mayo de 2021, en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/751be5c6aeffa6ed302d12aa901f05e4cb9ac84.pdf>.

¹⁴⁵ La Sala Constitucional, de carácter permanente, será la máxima autoridad local en materia de interpretación de la Constitución, la cual se regirá de conformidad con la ley en la materia, lo anterior, según lo establecido en el Artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, consultada el 13 de mayo de 2021, en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/b36ae9f476f855cb172f898098b1b352468cd06.pdf>.

través de las acciones de inconstitucionalidad, de las controversias constitucionales, y de las acciones por omisión legislativa.

Por lo que hace a la figura objeto de estudio, se atribuye a la Sala Constitucional conocer y resolver las acciones por omisión legislativa “cuando el Legislativo o el Ejecutivo no hayan aprobado alguna ley, decreto o norma de carácter general o reglamentaria de esta Constitución, o habiéndolas aprobado se estime que no cumplen con los preceptos constitucionales”¹⁴⁶.

Del análisis de la acción por omisión instituida en el citado artículo 36 de la Constitución Política de la Ciudad de México, reglamentada a su vez en la Ley Orgánica de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México¹⁴⁷, se advierte que el objeto de control es la omisión del Legislativo o del Ejecutivo en aprobar alguna ley, decreto o norma de carácter general o reglamentaria de la Constitución Local, o bien, cuando habiéndolas aprobado se estime que no cumplen con los preceptos constitucionales, omisiones de tipo absoluto o relativo, tanto del Legislativo como del Ejecutivo, en facultades de ejercicio obligatorio.

Para promover la acción por omisión están legitimados la o el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México; cualquier organismo constitucional autónomo en la materia de su competencia; el o la Fiscal General; las alcaldías; el equivalente al quince por ciento de los integrantes del Congreso; y la ciudadanía, siempre que la solicitud cuente con al menos cinco mil firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad.

¹⁴⁶ Cfr. Artículo 36, fracción B, inciso e) de la Constitución Política de la Ciudad de México.

¹⁴⁷ Acerca de la reglamentación del Artículo 36 constitucional, el cuatro de mayo de 2018, se publicó en la Gaceta Oficial el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México, reglamentaria del Artículo 36 de la Constitución Local. La citada Ley Orgánica se reformó mediante decreto publicado el quince de noviembre de 2019, derogando, en atención al transitorio tercero, los Artículos relativos a la organización y funcionamiento de la Sala Constitucional, subsistiendo las disposiciones procesales de dicho ordenamiento, en tanto se expide la Ley Procesal Constitucional de la Ciudad de México. Cfr. Ley de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México, Reglamentaria del Artículo 36 de la Constitución Política de la Ciudad de México, consultada el 13 de mayo de 2021, en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2019-12/128261_0.pdf

La consecuencia jurídica es la declaratoria de existencia de la omisión legislativa, con el requerimiento al Congreso Local de iniciar el estudio del asunto en el periodo de sesiones ordinarias en que sea notificado y de cumplimentar lo encomendado en un plazo no mayor a noventa días naturales o, ante el incumplimiento, la Sala Constitucional dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide la norma general omitida.

C. Coahuila

En el auge del control constitucional en las Entidades Federativas, Coahuila de Zaragoza adiciona el veinte de marzo de 2001 el Capítulo IV a su Constitución Política; en consecuencia, se reforma el contenido del Artículo 158, entre otros, para establecer que la Justicia Constitucional Local, “se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional”¹⁴⁸, lo anterior, con el objeto de dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito estatal.

En términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza¹⁴⁹, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal Constitucional Local, conocerá: de las controversias constitucionales locales, con excepción de las que se refieran a la materia jurisdiccional electoral y de las acciones de inconstitucionalidad local que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y la Constitución Local.

La citada reforma constitucional en materia de control de constitucionalidad local, adiciona asimismo el párrafo segundo a la Fracción XXXIX del Artículo 67, respecto de las atribuciones del Poder Legislativo, a fin de para “velar por la

¹⁴⁸ Artículo 158 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, consultada el 13 de mayo de 2021, en: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa01.pdf

¹⁴⁹ “Artículo 11. Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia: ... XIII. Conocer de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad locales a que se refiere la Constitución Política del Estado...”. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, consultada el 13 de mayo de 2021, en: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa61.pdf

observancia de la Constitución y las leyes”¹⁵⁰, expida la Ley Reglamentaria del Artículo 158 constitucional.

En este sentido, la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada el doce de julio de 2005 en el Periódico Oficial Estatal, fija en el Artículo 3 el catálogo de medios de control constitucional local, a saber: el control difuso de la constitucionalidad; las cuestiones de inconstitucionalidad; las acciones de inconstitucionalidad; y, las controversias constitucionales locales.

Acerca de la figura objeto de estudio, atendiendo al contenido de la Fracción II, número 3, inciso f) del Artículo 158 de la Constitución Local, y sus correlativos Artículos 6 y 8 de la Ley Reglamentaria, la acción de inconstitucionalidad procede contra la omisión normativa, es decir, la falta de regulación legislativa o reglamentaria de: las leyes, decretos o puntos de acuerdos que apruebe el Congreso del Estado o la Diputación Permanente; los reglamentos, acuerdos, decretos y demás normas administrativas de carácter general expedidas por los poderes Ejecutivo y Judicial, organismos públicos autónomos y demás entidades públicas con facultad reglamentaria; los bandos de policía y de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, expedidas por los Ayuntamientos o Consejos Municipales; las normas de carácter general que expidan los organismos públicos autónomos; y, las demás normas de carácter general, salvo las que dicte el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

Luego entonces, el medio de control en comento refiere al conocimiento abstracto de 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, no solo legislativa, sino también de aquella reglamentaria que corresponde a los poderes públicos Ejecutivo y Judicial, así como a los Ayuntamientos o Consejos Municipales.

¹⁵⁰ Fracción XXXIX del Artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Sin embargo, se advierte que, en términos del Artículo 71 de la citada Ley de Justicia Constitucional Local, la acción de inconstitucionalidad es un instrumento genérico que no solo atiende las omisiones normativas, sino que tiene un amplio espectro¹⁵¹ entre el que se encuentra la extralimitación del poder público, la invasión de esferas competenciales y la cuestión de inconstitucionalidad.

Por tal motivo, la promoción de la acción corresponde a una extensa pluralidad de sujetos legitimados¹⁵²: el Ejecutivo del Estado por sí o por conducto de quien le represente legalmente; el equivalente al diez por ciento de los integrantes del Poder Legislativo; el equivalente al diez por ciento de los integrantes de los Ayuntamientos o Concejos Municipales; el organismo público autónomo, por conducto de quien le represente legalmente, con relación a la materia de su competencia; cualquier persona cuando se trate de la protección de sus derechos fundamentales; y los partidos políticos nacionales y estatales con registro debidamente acreditado ante la autoridad electoral que corresponda.

¹⁵¹ Artículo 71. Diversos tipos de acciones de inconstitucionalidad. Por el ejercicio de la acción genérica de inconstitucionalidad, puede reclamarse: I. La incompetencia legislativa, cuando el Congreso del Estado apruebe leyes, decretos o acuerdos de validez general, o los Ayuntamientos emitan bandos de policía y de gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, o cualquier otra autoridad en ejercicio de su facultad legislativa o reglamentaria expida normas fuera de los límites de su esfera material o territorial de competencia. La extralimitación en que incurran estos órganos, cuando pretendan modificar la Constitución del Estado mediante disposiciones ordinarias, será considerada como un caso de incompetencia por razón de la materia. II. La violación de leyes constitucionales, sea formal o material, cuando las normas que se confrontan, violen el procedimiento legislativo previsto en la Constitución del Estado o en sus leyes reglamentarias para emitirlos válidamente. III. El exceso de poder, cuando con una disposición ordinaria se usurpan funciones reservadas por la Constitución del Estado al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial, a los Ayuntamientos, organismos públicos autónomos u otra entidad; así como en aquellos casos en que exista divergencia entre la finalidad en la que los ordenamientos de observancia general debieron inspirarse según la propia Constitución, y los motivos que efectivamente impulsaron al Poder Legislativo a formular las leyes, decretos o acuerdos de validez general, o a los Ayuntamientos a aprobar los bandos de policía y de gobierno, los reglamentos y las disposiciones administrativas de observancia general cuya constitucionalidad se cuestiona. IV. La inconstitucionalidad por norma constitucional intangible de acuerdo al estado humanista, social y democrático de derecho. V. 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. VI. El control previo de constitucionalidad de leyes, cuando el Gobernador del Estado que hubiere vetado una ley aprobada por el Congreso Local, solicita opinión sobre su validez al Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado. VII. Cualquiera otra forma en que la inconstitucionalidad pueda manifestarse.

¹⁵² Cfr. Artículo 73 de la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Pese a lo anterior, las resoluciones del Pleno del Tribunal Superior de Justicia respecto de la declaración de inconstitucionalidad por omisión, se comunican al órgano competente para que, en un plazo razonable, dicte las disposiciones legislativas necesarias que permitan se aplique el precepto de la Constitución falto de reglamentación, pero en todo caso expedirá los principios, bases y reglas normativas a regular conforme a su fallo.

D. Durango

Dentro del bloque de Entidades Federativas que contemplan un sistema interno de control constitucional, en virtud de la reforma integral a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, de agosto de 2013, se adicionó a la Sección Sexta del Capítulo VI, definiéndolo como “un procedimiento para mantener el principio de supremacía constitucional; tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito estatal, sin perjuicio de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”¹⁵³. Para el cumplimiento del objeto previsto, el Tribunal Superior de Justicia del Estado tiene una Sala de Control Constitucional¹⁵⁴ integrada por tres magistrados.

La Sala de Control Constitucional conoce de la acción por omisión legislativa, “cuando se considere que el Congreso del Estado o algún Ayuntamiento no ha aprobado alguna norma de carácter general que expresamente esté mandado emitir y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución”¹⁵⁵;

¹⁵³ Cfr. Artículo 118 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, consultada el 14 de mayo de 2021, en: [http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20\(NUEVA\).pdf](http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20(NUEVA).pdf)

¹⁵⁴ Cabe destacar que, si bien la Constitución del Estado encomienda la función a la Sala de Control Constitucional, en el citado Artículo 118, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango, de reciente reforma en noviembre de 2020, a la fecha de consulta, no ha actualizado su texto a efecto de establecer la existencia, organización, atribuciones y funcionamiento de dicha Sala. Cfr. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango, consultada el 14 de mayo de 2021, en: <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20ORGANICA%20DEL%20PODER%20JUDICIAL.pdf>

¹⁵⁵ El control atribuido a la Sala en mención, tiene como finalidad garantizar la supremacía del ordenamiento constitucional estatal, sea interpretando o anulando leyes o decretos contrarios. El catálogo de medios de control local se integra por: controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, y acciones por omisión legislativa, todas en el ámbito estatal, sin perjuicio de

es decir, procede en contra de la inactividad legislativa propiamente atribuida al Congreso Estatal, así como de aquella que en ejercicio de sus facultades atañe a los Ayuntamientos.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 118 de la Constitución Local, corresponde interponer la acción por omisión legislativa a: el Gobernador del Estado; el treinta y tres por ciento de los miembros del Congreso del Estado; el treinta y tres por ciento de los integrantes de los ayuntamientos; al cero punto cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; así como a los titulares de los órganos constitucionales autónomos, en sus respectivas materias.

En la revisión de las soluciones que ofrece el ejercicio de la acción en comento¹⁵⁶, se distinguen los siguientes elementos: la resolución decreta la existencia de una omisión legislativa que en el estudio se ha determinado deviene inconstitucional; a su vez, se determina el plazo en el cual el Congreso del Estado o el Ayuntamiento debe enmendar la omisión, mismo que no podrá exceder de ciento ochenta días. El incumplimiento es motivo de responsabilidad administrativa.

E. Nayarit

A través de la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, del diez de junio de 2016, se instituyó la creación de una Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado¹⁵⁷ para conocer de los asuntos concernientes al control constitucional local, según lo dispuesto en la propia Constitución y en la Ley de Control Constitucional del Estado de Nayarit, reglamentaria de los procedimientos constitucionales previstos en el Artículo 91 de la Constitución Local, así como en las demás leyes aplicables.

En este tenor, los medios de control constitucional que integran el sistema local¹⁵⁸ son: las controversias constitucionales entre los entes locales; las acciones

los medios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cfr. Artículos 112, 118 y 119 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

¹⁵⁶ Cfr. Artículo 119 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.

¹⁵⁷ Cfr. Artículo 31 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para el Estado de Nayarit, consultada el 15 de mayo de 2021, en: <http://www.congresonayarit.mx/media/1596/organica-judicial.pdf>

¹⁵⁸ Cfr. Artículo 91 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, consultada el 15 de mayo de 2021, en: <http://www.congresonayarit.mx/media/2962/constitucion.pdf>

de inconstitucionalidad acerca de una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Local; las acciones de inconstitucionalidad por omisión; las cuestiones de inconstitucionalidad; y el juicio de protección de derechos fundamentales.

El máximo ordenamiento local nayarita integra el elemento de inconstitucionalidad a la definición de la figura en revisión, y procede “en contra de cualquier autoridad, a quien la Constitución o una ley ordena expedir una norma de carácter general y dicha omisión produce violaciones a esta Constitución”¹⁵⁹; se encuentran legitimados para interponer la acción cualquier autoridad o vecino del Estado.

La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en estudio tiene un amplio margen de acción, toda vez que no se constriñe a la inactividad propia del legislador local, sino se extiende a todos los entes obligados a emitir disposiciones normativas de carácter general que permitan hacer efectiva la Constitución, entre los que se incluye al Periódico Oficial, por conducto de su Director, quien deberá rendir un informe en el que especifique si ha sido publicada la norma cuya omisión se plantea, así como cualquier otra autoridad que la demanda manifieste es la responsable de la omisión¹⁶⁰.

Ahora bien, la resolución recaída debe consignar los siguientes aspectos: en primer término, debe declarar fundada la acción de inconstitucionalidad por omisión, para lo cual se requiere una votación aprobatoria por tres de los cinco magistrados integrantes de la Sala Constitucional; en segundo término, para subsanar la omisión, en la resolución se fijará el plazo para que la autoridad omisa expida la norma, el cual no podrá exceder de un año.

¹⁵⁹ Fracción III del Artículo 91 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

¹⁶⁰ Cabe reconocer que la Ley de Control Constitucional referida precisa la substanciación de éste y el resto de los medios de control constitucional del ámbito local. Respecto de la substanciación de la acción de inconstitucionalidad por omisión, cfr. Artículos del 77 al 81 de la Ley de Control Constitucional del Estado de Nayarit, consultada el 15 de mayo de 2021, en: http://www.congresonayarit.mx/media/1167/control_constitucional_del_estado_de_nayarit_ley_de.pdf

F. Querétaro

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, establece en su Artículo 29¹⁶¹ las bases sobre las que se desarrolla el sistema de control de la constitucionalidad local. Desde este sustento, declarar sobre los casos de omisión en la expedición de leyes, cuando la misma afecte el funcionamiento o aplicación del máximo ordenamiento estatal, corresponde, según la Fracción IV del citado Artículo, al Pleno del Tribunal Superior de Justicia y a las Salas, con excepción de las leyes en materia hacendaria, fiscal, presupuestal y electoral.

La Sala Constitucional¹⁶², en los términos de la ley en la materia y acerca del ámbito estatal, tiene las siguientes atribuciones: resolver sobre la constitucionalidad de las leyes; garantizar la supremacía y control de la Constitución Local; y declarar sobre los casos de omisión en la expedición de leyes, cuando la misma afecte el funcionamiento o aplicación constitucional. La acción por omisión legislativa puede interponerse en cualquier momento y, para su procedencia se debe acreditar que, con su subsistencia, se impide el ejercicio de un derecho o atribución otorgado por la Constitución Local.

Por su parte, la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Querétaro, reglamentaria del Artículo 29 fracciones II, III, IV y VI de la Constitución Política del Estado de Querétaro, define el catálogo de medios de control constitucional local¹⁶³ del conocimiento de la Sala Constitucional, integrado por: acción de inconstitucionalidad; acción por omisión legislativa; controversia relativa a la

¹⁶¹ “Artículo 29. Es competencia del Pleno del Tribunal Superior de Justicia y de las Salas, en los términos que señale la Ley: ... II. Resolver sobre la constitucionalidad de las leyes en el Estado; III. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución, mediante la interpretación de la misma, formando y sistematizando precedentes en materia de control de esta Constitución; IV. Declarar sobre los casos de omisión en la expedición de leyes, cuando la misma afecte el funcionamiento o aplicación de la presente Constitución...”. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, consultada el 11 de mayo de 2021, en: https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/001_59.pdf

¹⁶² Cfr. Artículo 39 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, consultada el 11 de mayo de 2021, en: https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Ley-Org/008_59.pdf

¹⁶³ Se excluye de la Ley de Justicia Constitucional Local la regulación de otros medios de control, tales como los procedimientos ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos, el juicio político, la declaración de procedencia y los procedimientos de responsabilidad de los funcionarios públicos. Cfr. Artículos 74 y 75 de la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Querétaro, consultada el 11 de mayo de 2021, en: http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY048_59_18.pdf

competencia; juicio de protección de derechos fundamentales; y juicio de protección de derechos colectivos o difusos.

La citada ley reglamentaria, en el Capítulo Tercero¹⁶⁴, reconoce como legitimados para el ejercicio de la acción por omisión legislativa local: al Gobernador del Estado, por sí o por conducto de quien lo represente legalmente; a los ayuntamientos o concejos municipales; a los organismos autónomos, por conducto de quien los represente legalmente, en relación con la materia de su competencia; y a los partidos políticos nacionales y estatales con registro debidamente acreditado ante la autoridad electoral que corresponda.

Atendiendo a las medidas adoptadas en la resolución recaída en la acción por omisión legislativa, la primera, consiste en declarar la existencia de dicha omisión; la segunda, se establece el plazo para que la Legislatura del Estado emita la regulación necesaria para subsanar la omisión legislativa, con la salvedad de otorgar un plazo extraordinario en los términos del Artículo 90 de la Ley Reglamentaria¹⁶⁵. La tercera medida, se actualiza ante el incumplimiento reiterado de la Legislatura Estatal, en el entendido de que, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas en que se incurra, la Sala Constitucional informará de dicha situación al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, que dictará la regulación a que deba sujetarse el ejercicio de la atribución o derecho reconocido en sentencia, aplicable hasta en tanto no se expida la ley local respectiva.

G. Quintana Roo

Conciérne al Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo conocer “de las controversias jurídicas que se susciten entre los poderes del Estado, el Estado y los Municipios o entre los Municipios del Estado, respecto de materias

¹⁶⁴ El Capítulo Tercero establece las formalidades del ejercicio de la acción por omisión legislativa. Cfr. Artículos del 86 al 91 de la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Querétaro.

¹⁶⁵ “Artículo 90. Pasado el plazo concedido a la Legislatura del Estado para que emita la regulación correspondiente, sin que la misma se realice ni se encuentre en vías de ejecución, por única vez, la Sala Constitucional otorgará un plazo extraordinario de hasta treinta días hábiles a la autoridad condenada, a efecto de que ejecute plena y completamente la sentencia. En este caso, la Sala Constitucional deberá comunicar, por escrito, al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, el incumplimiento y la concesión del nuevo plazo”. Ley de Justicia Constitucional del Estado de Querétaro.

de constitucionalidad y legalidad local”¹⁶⁶; así como de las controversias de los particulares entre sí. Lo anterior, en términos de las leyes respectivas, las excepciones previstas en la CPEUM.

La justicia constitucional local se atribuye asimismo al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, al que corresponde resolver las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, en apego a lo dispuesto en los Artículos 104 y 105 de la Constitución Local, conforme al procedimiento que establezca la Ley reglamentaria.

En este orden de ideas, el mencionado Artículo 104, especifica que el control constitucional se constituye en el orden jurídico estatal, con el objeto de “dirimir de manera definitiva e inatacable en el orden jurídico estatal, los conflictos que por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, surjan en el ámbito interior del Estado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo o entre uno de ellos y los municipios que conforman el Estado, o entre dos o más municipios”¹⁶⁷, sin perjuicio de los instrumentos de control previstos a nivel federal. Se atribuye al Tribunal Superior de Justicia a través de una Sala Constitucional¹⁶⁸, integrada por un Magistrado numerario, encargado de substanciar el procedimiento y proponer al Pleno el proyecto de resolución.

Del estudio de los elementos procesales de la acción por omisión legislativa, se obtiene que puede interponerse cuando se considere que el legislador no ha resuelto sobre la expedición de alguna Ley o Decreto, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Local; el tipo de omisiones sobre las que procede se establecen en el segundo párrafo del Artículo 96 de la Ley

¹⁶⁶ Artículo 97 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, consultada el 18 de mayo de 2021, en: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L176-XVI-20210514-CN1620210514108.pdf>.

¹⁶⁷ Artículo 104 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

¹⁶⁸ Se observa que legislación orgánica del Poder Judicial, en referencia a la denominación y atribuciones de la Sala Constitucional, no ha actualizado su contenido, toda vez que, pese a que ha sido reformada y adicionada en múltiples ocasiones, la última en octubre de 2018, en el Artículo 47, hace mención a la Sala Constitucional y Administrativa, competente para conocer de los asuntos establecidos en los Artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, de conformidad con lo estipulado en las leyes correspondientes. Cfr. Artículo 47 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, consultada el 18 de mayo de 2021, en: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L35-XV-17102018-750.pdf>

Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, a saber: “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”¹⁶⁹, es decir, puede accionarse en contra de omisiones tanto de tipo absoluto como relativo. Están legitimados para interponer la acción: a) El Gobernador del Estado, o b) Un Ayuntamiento del Estado.

La resolución recaída en la acción, además de decretar la existencia de una omisión legislativa, determinará un plazo para que se expida la Ley o decreto de que se trate, en el período ordinario que curse o el inmediato siguiente el Congreso del Estado, con la salvedad de disminuirlo cuando el interés público lo amerite.

H. *Sonora*

El control constitucional local, se erige “con instrumentos que brindarán un sistema de contrapesos entre los distintos poderes y órdenes de gobierno del Estado de Sonora, con lo cual se logrará mantener el principio de supremacía constitucional”¹⁷⁰; el ámbito de competencia es el interior del Estado, sin perjuicio de lo previsto en los Artículos 41, 99, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la constitución sonorense, la figura objeto de estudio se prevé como “omisión normativa” y se atiende a través de la acción abstracta de inconstitucionalidad local; es atribución del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional Local conocer, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 166, Fracción II, Apartado C, Inciso f): las acciones de inconstitucionalidad local que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y la Constitución, procederán contra

¹⁶⁹ Cfr. Artículo 96 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, consultada el 18 de mayo de 2021, en: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L1420160729437.pdf>

¹⁷⁰ Cfr. Artículo 166 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, consultada el 19 de mayo de 2021, en: http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_446.pdf

la omisión normativa, consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria.

El complejo Artículo 166 constitucional, estipula a su vez que la acción de inconstitucionalidad se podrá promover en forma abstracta por: a) El Ejecutivo del Estado por sí o por conducto de quien le represente legalmente. b) El equivalente al 35 por ciento de los integrantes del Poder Legislativo. c) El equivalente al 35 por ciento de los integrantes de los Ayuntamientos. d) El organismo público autónomo, por conducto de quien le represente legalmente. e) El Fiscal General del Estado, en materia penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones. f) Los partidos políticos nacionales y estatales con registro debidamente acreditado ante la autoridad electoral que corresponda, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el Congreso del Estado.

No se precisan en la Constitución Local las consecuencias jurídicas de la resolución que declara existente la omisión normativa. Asimismo, se advierte la ausencia de desarrollo de las disposiciones reglamentarias en materia de control de la constitucionalidad en la Entidad Federativa en comento.

I. *Tlaxcala*

En virtud de la reforma a la Constitución Política del Estado Libre I Soberano de Tlaxcala publicada el dieciocho de mayo de 2001, se facultó al Tribunal Superior de Justicia, funcionando en Pleno, actuar como Tribunal de Control Constitucional del Estado; lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el reformado Artículo 80 de la citada Constitución Local¹⁷¹.

En relación a la figura que se estudia, el Pleno, actuando como Tribunal de Control Constitucional del Estado¹⁷², conocerá según la Fracción VI del Artículo 81

¹⁷¹ Cfr. Artículo 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, consultada el 19 de mayo de 2021, en: https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/constitucion_politica_del_estado.pdf

¹⁷² Son facultades del Tribunal Superior de Justicia funcionando en Pleno: I. Los asuntos previstos en el Artículo 80 de la Constitución del Estado; II. Los procesos previstos en el Artículo 81 de la Constitución del Estado, erigido en Tribunal de Control Constitucional...". Cfr. Artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, consultada el 19 de mayo de 2021, en: https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/ley_organica_del_poder_judicial.pdf

de la Constitución Local, 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”¹⁷³; es decir, la acción se constituye como un instrumento de espectro amplio para atacar no solo las omisiones legislativas, sino también aquellas de tipo normativo o reglamentario que pertenecen a los órganos de la administración estatal. En consecuencia, corresponde el ejercicio de esta acción a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado.

La Ley del Control Constitucional del Estado de Tlaxcala, reglamentaria del Artículo 81 de la Constitución Política del Estado tiene por objeto compendiar el procedimiento de los medios reconocidos en materia de constitucionalidad local, a saber: juicio de protección constitucional; juicio de competencia constitucional; acción de inconstitucionalidad; y acción contra la omisión legislativa¹⁷⁴.

Acerca de los efectos de la resolución, luego de acreditarse la existencia de la omisión legislativa, se concederá a la responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada. El incumplimiento será motivo de responsabilidad administrativa.

J. Veracruz

En virtud de lo dispuesto en el Artículo 56 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave¹⁷⁵, es atribución del Poder Judicial, en materia de control de la constitucionalidad: I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios

¹⁷³ Fracción VI del Artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

¹⁷⁴ La substanciación de la acción contra la omisión legislativa en revisión se establece en los Artículos del 83 al 86. Cfr. Ley del Control Constitucional del Estado de Tlaxcala, consultada el 19 de mayo de 2021, en: https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/ley_del_control_constitucional.pdf

¹⁷⁵ Cfr. Artículo 56 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, consultada el 20 de mayo de 2021, en: <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CONSTITUCION24112020.pdf>

a ella; y II. Proteger y salvaguardar los derechos humanos reconocidos por la Constitución General de la República, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y esta Constitución, así como los que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente.

Con este objeto, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para: substanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia¹⁷⁶; en tanto, será el Pleno del Tribunal Superior de Justicia el que resolverá 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 la Constitución Local¹⁷⁷.

El medio de control constitucional local que se revisa, es específico al requerir no solo el incumplimiento de la autoridad, sino que, dicho incumplimiento, vulnere la efectividad de aplicación de la Constitución Local; en tal virtud, puede interponerse por: a) El Gobernador del Estado; o b) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.

¹⁷⁶ Cfr. Artículos 64 y 65 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

¹⁷⁷ Sobre la duplicidad de órganos del Tribunal Superior de Justicia a los que se encomienda el control de la constitucionalidad, la Ley Orgánica del Poder Judicial de Veracruz de Ignacio de la Llave, detalla las atribuciones del Pleno y la Sala Constitucional, respectivamente, para conocer y resolver; así como para substanciar el procedimiento de los medios de control de la constitucionalidad, respectivamente. Por una parte, el Artículo 17 atribuye al Pleno “I. Conocer y resolver las controversias constitucionales que surjan entre: a) Dos o más municipios; b) Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo; y c) El Poder Ejecutivo y el Legislativo; ... II. Conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos que se consideren contrarios a la Constitución Política del Estado; ... III. Conocer y resolver 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 la Constitución” ... En cambio, será la Sala Constitucional, de acuerdo con el Artículo 23 de la citada Ley Orgánica, el órgano competente para “III. Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al Pleno del Tribunal Superior de Justicia”. Cfr. Artículos 17 y 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Veracruz de Ignacio de la Llave, consultada el 20 de mayo de 2021, en: <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LOPJ16032021F.pdf>

Por su parte, la Ley de Control Constitucional, reglamentaria de los Artículos 56 fracción I, 64 fracciones I, III, IV, V y 65 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece que el control constitucional local “tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable en el orden jurídico estatal, los conflictos que por la Constitucionalidad de sus actos, normas generales o la inexistencia de éstas, surjan en el ámbito interior del Estado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo o entre uno de ellos y los municipios que conforman el Estado, o entre dos o más municipios”¹⁷⁸.

La acción por omisión legislativa procede “cuando se considere que el Congreso del Estado no ha aprobado alguna Ley o Decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Política del Estado”¹⁷⁹. La normativa constitucional hace hincapié en que la afectación al debido cumplimiento del texto fundamental, se actualiza cuando por el propio mandato Constitucional, el Congreso del Estado esté obligado a expedir alguna Ley o Decreto, y aquél no lo haga.

La resolución de la acción por omisión legislativa, sucede en dos etapas: en primera, una vez agotado el procedimiento¹⁸⁰, el Magistrado ponente someterá a la consideración de la Sala el proyecto de sentencia respectivo, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; en la segunda etapa, el proyecto de sentencia aprobado por la Sala será remitido al Pleno para la resolución definitiva del asunto planteado.

La sentencia, decretará la existencia de la omisión legislativa y, a su vez, 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 el plazo arriba referido no se atendiere la resolución, el

¹⁷⁸ Ley de Control Constitucional para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, consultada el 20 de mayo de 2021, en: <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LCCONSTITUCIONAL04022020.pdf>

¹⁷⁹ Artículo 103 de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

¹⁸⁰ La Ley Reglamentaria en materia de control constitucional, estipula a detalle los elementos procesales de la acción por omisión legislativa, a saber: las generalidades de la acción, las partes, el procedimiento y la sentencia. Cfr. Artículos del 103 al 117 de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Tribunal dictará las bases¹⁸¹ a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha Ley o Decreto.

K. *Yucatán*

La Constitución Política del Estado de Yucatán, en materia de control de la constitucionalidad local, atribuye según el Artículo 70 al Pleno del Tribunal Superior de Justicia erigido en Tribunal Constitucional¹⁸², conocer:

- I. De las controversias constitucionales;
- II. De las acciones de inconstitucionalidad en contra de normas de carácter general, estatales o municipales que se consideren contrarias a la Constitución Política del Estado;
- III. De las acciones contra la omisión legislativa o normativa, imputables al Congreso, al Gobernador o a los Ayuntamientos, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que estén obligados por esta Constitución, así como de las leyes, siempre que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la misma; y
- IV. De las cuestiones de control previo respecto de la constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso del Estado y hasta antes de su promulgación y publicación¹⁸³.

Ahora bien, la Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, tiene por objeto regular los Mecanismos de Control Constitucional a través de los cuales

¹⁸¹ Las bases se dictarán en un plazo no mayor a diez días, contados a partir de que hubiere transcurrido el término para que el Congreso hubiere expedido la Ley o Decreto de que se trate la omisión, y en ellas, el Tribunal deberá señalar los sujetos, las obligaciones y todas aquellas condiciones y circunstancias para dar efectivo cumplimiento al texto Constitucional. Las bases tendrán vigencia desde su publicación en la Gaceta Oficial del Estado, y cesarán sus efectos, sin necesidad de declaración expresa, cuando se encuentren publicados la Ley o Decreto respectivos. Cfr. Artículo 117 de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

¹⁸² En similar tenor, cfr. Artículo 34 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, consultada el 22 de mayo de 2021, en: [http://187.157.158.150:3001/legislacion/leyes/2cc473_LEY%20ORG%20PODER%20JUDICIAL%20\(%C3%BA%20ultima%20ref-22-abril-19\).pdf](http://187.157.158.150:3001/legislacion/leyes/2cc473_LEY%20ORG%20PODER%20JUDICIAL%20(%C3%BA%20ultima%20ref-22-abril-19).pdf)

¹⁸³ Artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, consultada el 22 de mayo de 2021, en: <http://187.157.158.150:3001/documentos/constitucion.pdf>

el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, erigido en Tribunal Constitucional, garantizará la primacía de la Constitución Local y enjuiciará la conformidad o disconformidad con ella de las disposiciones generales, así como de los proyectos de ley, actos u omisiones legislativas o normativas impugnadas¹⁸⁴.

El artículo 99 de la Ley Reglamentaria que se cita, establece que la acción contra la omisión legislativa o normativa “tiene por objeto restaurar la regularidad constitucional violentada cuando el Congreso del Estado, el Gobernador del Estado o los Ayuntamientos no expidan alguna disposición de carácter general a que estén obligados por mandato expreso de la Constitución Local o de las leyes”¹⁸⁵.

Así procede contra omisiones del Congreso del Estado, el Gobernador del Estado y el o los ayuntamientos de expedir la norma general objeto de la acción y corresponderá a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el Estado, conforme a lo que disponga la ley¹⁸⁶.

La resolución del Pleno, puede darse en sentido estimatorio, si se determina que se actualizó la omisión legislativa o normativa, o desestimatorio; respecto a omisiones del Congreso del Estado, otorgará un plazo que comprenda dos períodos ordinarios de sesiones para que éste emita la ley, decreto o acuerdo omitido. Si se trata de omisiones del Poder Ejecutivo o de los ayuntamientos, se otorgará un plazo de seis meses para subsanar la omisión.

¹⁸⁴ Conforme al Artículo 4 de la Ley de reglamentaria en mención, “el Tribunal Superior de Justicia se erigirá en un órgano de jurisdicción constitucional y en el ejercicio de tal función exclusiva, será el intérprete único y garante de la Constitución Local, y resolverá los asuntos que le sean sometidos por considerarse contrario u omisos de las disposiciones de la misma constitución, en los términos de esta Ley y otras disposiciones normativas aplicables”. Ley de Justicia Constitucional del Estado de Yucatán, consultada el 22 de mayo de 2021, en: <http://187.157.158.150:3001/legislacion/leyes/d9b256b7b4ede597bab4074d2381a291.pdf>

¹⁸⁵ Artículo 99 de la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Yucatán.

¹⁸⁶ Acerca de los términos para promover la acción, el Artículo 101 determina lo siguiente: “Se podrá promover la acción contra la omisión legislativa o normativa en el plazo de treinta días siguientes a que haya vencido el plazo otorgado por la Constitución Local o por las leyes que se encuentren en el supuesto del Artículo 99, para expedir alguna disposición de carácter general. En caso de que la Constitución Local o las leyes no establezcan plazo alguno para la expedición de la disposición general, la acción puede ser promovida en cualquier tiempo. La acción contra la omisión legislativa o normativa procederá con independencia de que los órganos responsables de la expedición de las disposiciones de carácter general se encuentren en período ordinario de sesiones o en receso por cualquier motivo”. Artículo 101 de la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Yucatán.

CAPÍTULO TERCERO

INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: ANÁLISIS DE SENTENCIAS RELEVANTES EN LA MATERIA

“(...) il ricorso al precedente caratterizza in maniera peculiare la struttura dell’argomentazione giuridica in ordine all’interpretazione della regola di diritto e alla sua giustificazione, sia quando il precedente viene richiamato in sede di analisi dottrinale, sia quando ad esso si fa capo nell’ambito dell’interpretazione giudiziale del diritto”¹⁸⁷.

I. FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES

La Constitución “no es un texto inmutable ni estático, sino que evoluciona, dinamizándose su contenido, pero por ello mismo debe ser capaz de adaptarse a los cambios que se producen en la realidad que regula, a cuyo efecto es esencial la tarea del control de constitucionalidad”¹⁸⁸.

La interpretación constitucional de los Tribunales Constitucionales en ejecución de los instrumentos de control de la constitucionalidad constituye una vía de adaptación del contenido de la misma Constitución a la evolución del Estado y de la sociedad en general.

¹⁸⁷ Taruffo, Michele, “Precedente e giurisprudenza”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, México, Porrúa-UNAM, 2008, t.V, p. 796. “(...) recurrir al precedente caracteriza de manera particular la estructura de la argumentación jurídica en lo que respecta a la interpretación de la norma de derecho y a su justificación, tanto cuando se hace referencia al precedente en el análisis doctrinal como cuando se hace referencia a éste en la interpretación judicial de la ley”. Traducción propia del idioma italiano al idioma español.

¹⁸⁸Sospedra Navas, Francisco José, *Justicia constitucional y procesos constitucionales*, España, Ed. Aranzadi, 2011, p.21.

La justicia constitucional impacta sobre la legislación por medios diversos: puede hacerlo al declarar la inconstitucionalidad y nulidad de disposiciones legales, o al emitir pronunciamientos intermedios o atípicos que oscilan entre las sentencias interpretativas o las de mera inconstitucionalidad, y las sentencias aditivas o las sustantivas; también, cuando incluye en su decisión exhortaciones al legislador, destinadas a advertir sobre la existencia de alguna normativa no del todo conforme con la Constitución o las omisiones en las que éste incurre.

Corresponde a los jueces constitucionales la aplicación de la norma constitucional y, para tal efecto, hacen uso de la interpretación y argumentación a fin de determinar los alcances y dar contenido concreto a los conceptos consagrados en los preceptos constitucionales, cuya noción se transforma de acuerdo con las realidades y cambios sociales.

Para la resolución de los conflictos relacionados con la norma constitucional de los que conoce el intérprete supremo, esta operación exige atribuir significados a la norma, tanto a la de grado constitucional como a la que es objeto de control. En la medida en que los Tribunales Constitucionales aplican los medios de control de constitucionalidad, constituyen una vía de adaptación del contenido de la misma Constitución a la propia evolución del Estado y de la sociedad.

Así entonces, el intérprete constitucional debe considerar la posibilidad de que la norma suprema deba ajustarse a las necesidades sociales o permitir la revisión de principios cuando las lagunas y omisiones no pueden ser colmadas por una interpretación literal.

En opinión de Silva García, la actividad de interpretación constitucional implica “más que la decisión de casos concretos, la emisión de directrices de naturaleza dispositiva”¹⁸⁹; a través de sus sentencias, el discurso del juez

¹⁸⁹ Silva García, Fernando “La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional: creación judicial del derecho y eficacia normativa de la jurisprudencia constitucional”, en Ferrer MacGregor, Eduardo y Zaldivar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho. Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, 2008, t. V., p. 767.

constitucional suele presentar singularidades frente al razonamiento jurídico propio de los demás órganos jurisdiccionales, lo que permitiría hablar de una interpretación y argumentación específica en la materia.

Previo a abordar el tema central, se estima pertinente realizar algunas precisiones en torno al binomio interpretación-argumentación jurídica, así como a los productos interpretativos-argumentativos del juez constitucional, que permitirán esclarecer la naturaleza del análisis que se efectúa.

1. Interpretación y argumentación constitucional

Interpretar es un término ambiguo que, por una parte, denota una actividad, y por otra, puede indicar también el resultado de la misma, pero no refiere únicamente la interpretación de textos, sino que actos, hechos, acontecimientos, emociones, entre otros, son susceptibles de ser interpretados.

El concepto de interpretación sufre la ambigüedad proceso-producto, por lo que en un primer sentido interpretar hace referencia a la actividad de decidir, proponer, descubrir el significado de un objeto, y en un segundo sentido señala al resultado o producto de dicha actividad¹⁹⁰: interpretar una norma jurídica, en sentido estricto, se refiere a “la atribución de significado de una formulación normativa en presencia de dudas o controversias en torno a su campo de aplicación”¹⁹¹. Así, cuando una norma jurídica admite más de un significado, interpretar expresa la decisión del que ha de aplicarse al caso concreto.

Las disposiciones reguladoras de derechos, en lo general, dejan alternativas al intérprete, y entre ellas habrá de acogerse la más pertinente, es decir, la mejor adaptada a la realidad de su tiempo de aplicación. El método de la teoría hermenéutica¹⁹² se constituye en el método de interpretación más completo y se

¹⁹⁰ Cfr. Galindo Sifuentes, Ernesto, *Argumentación jurídica. Técnicas de argumentación del abogado y del juez*, 4a. ed., México, Porrúa, 2012, p. 183.

¹⁹¹ Guastini, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 9a. ed., trad. de Marina Gascón y Miguel Carbonell, México, Porrúa, 2012, pp. 3-4.

¹⁹² Cfr. Mena Adame, Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional*, México, Porrúa, 2003, p. 285.

basa en cuatro elementos de los que se vale el intérprete para su labor, los cuales son: exegético o gramatical, lógico, histórico o sociológico.

Por lo que hace a la argumentación, argumentar es, según el Diccionario de la Lengua Española, “sacar en claro, descubrir, probar, o bien disputar, discutir, impugnar una opinión ajena”¹⁹³; en palabras de Cárdenas García, “argumentar es una actividad lingüística, y un argumento es el producto de esa actividad. Para otros, la conclusión de un razonamiento es un argumento”¹⁹⁴. El autor continúa su idea manifestando que se le da el carácter de argumento a las premisas de un razonamiento.

Sobre la concepción de argumentación jurídica, se adopta la expuesta por Rodolfo Vigo, quien sostiene que argumentar “consiste en exponer argumentos o razones que valen una posición en cuestiones jurídicas debatidas o dudosas a los fines de que la misma resulte más y mejor justificada”¹⁹⁵. El razonamiento argumentativo permite concretar los derechos, delimitando su contenido, actualizarlos a la realidad, es decir, adaptará el programa normativo y el contenido de derecho, al ámbito normativo y la realidad donde el derecho se disfruta.

En consecuencia, al hablar del binomio interpretación-argumentación, se identifica un vínculo en razón de que, para poder interpretar correctamente alguna ley, enunciado jurídico o principio, el intérprete debe justificar y expresar adecuadamente los razonamientos para que su interpretación sea aceptada como válida. En conclusión, “interpretar es, en sentido amplio, atribuir un significado a un determinado enunciado; en cambio, argumentar es dar una o varias razones a fin de sostener una tesis u opinión”¹⁹⁶.

¹⁹³ *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, Real Academia Española, 1992, p. 187.

¹⁹⁴ Cárdenas García, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, UNAM-IIJ, 2016, pp. 20 y 21.

¹⁹⁵ Vigo, Rodolfo L., “Argumentación constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Molina Suárez, César de Jesús (coords.), *El juez constitucional en el siglo XXI*, México, UNAM-SCJN, 2009, t I, p.30.

¹⁹⁶ Dehesa Dávila, Gerardo, *Introducción a la retórica y la argumentación. Elementos de retórica y argumentación para perfeccionar y optimizar el ejercicio de la función jurisdiccional*, 6a. ed., México, SCJN, 2010, p. 267.

En esencia, la actividad interpretativa de los jueces constitucionales está sujeta a principios materiales predeterminados y a un modo de interpretar y razonar que no está a su libre disposición. La labor exige encontrar el resultado constitucionalmente correcto a través de un procedimiento racional y controlable.

Resulta oportuno señalar que, en el ámbito del derecho constitucional, actualmente es frecuente la polémica acerca de la especificidad de la interpretación constitucional respecto de la interpretación que se realiza al resto de los textos normativos del ordenamiento jurídico.

En aras de interpretar la Constitución, debe partirse de la premisa de que se trata de un documento normativo, de naturaleza suprema, que prevé la organización de un Estado y su forma de gobierno, con la finalidad de lograr una convivencia ordenada y pacífica; asimismo, no es posible perder de vista el contenido axiológico-valorativo que se concentra en el texto constitucional.

Tratándose de una norma jurídica, resultan en general aplicables a la interpretación constitucional los métodos empleados para interpretar normas jurídicas en general, que se dan por supuestos en este apartado, sin embargo, según las características descritas con antelación, dichos métodos deben ser completados con otros criterios o elementos propios de la interpretación de la Constitución.

Ahora bien, del estudio de los elementos dispuestos con antelación, se extrae que la norma suprema presenta características específicas que la distinguen de los otros cuerpos normativos¹⁹⁷:

- a) se sitúa en el vértice de la jerarquía de las fuentes y, además, modifica cualitativamente esa jerarquía;
- b) es un conjunto de normas, sin embargo, no solo contiene reglas, sino también principios; y,

¹⁹⁷ Comanducci, Paolo, "Modelos e interpretación de la Constitución", en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 5a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2016, p. 136.

- c) la aplicación de la Constitución, a diferencia de la ley, no puede hacerse por el método de subsunción sino que, precisamente por la presencia de los principios, debe realizarse generalmente por medio del método de la ponderación o del balance.

Se infiere que, si la Constitución careciera de elementos distintivos relevantes respecto al resto de las normas que integran el ordenamiento jurídico, no tendría objeto pretender una interpretación jurídica enfocada a los preceptos constitucionales y bastaría utilizar únicamente los métodos y técnicas ordinarios para desentrañar el significado de los preceptos constitucionales.

2. Rasgos distintivos de las sentencias constitucionales, con énfasis en las dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La sentencia, señala Cruz Quiroz, “constituye un silogismo compuesto por una premisa mayor, una premisa menor y una conclusión o proposición”¹⁹⁸; mediante un ejercicio interpretativo-argumentativo, el juez atribuye un significado a la norma y condiciona su permanencia dentro del ordenamiento jurídico en razón de dicha interpretación que es, a su juicio, la adecuada y legítima.

Esta operación se realiza por dos vías principalmente: declarando la inconstitucionalidad de todas las interpretaciones contrarias, expulsando o excluyendo explícitamente del ordenamiento aquellas que considera inconstitucionales; asimismo, mencionando de forma expresa cuál es la interpretación o interpretaciones consideradas constitucionalmente conforme.

En esencia, las sentencias constitucionales “aluden a aquellos actos procesales emanados de un órgano adscrito a la jurisdicción especializada,

¹⁹⁸ Cruz Quiroz, Osmar Armando “Los efectos generales de las sentencias constitucionales”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho. Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, 2008, t. V., p. 260.

mediante los cuales se pone fin a una *litis* cuya tipología se deriva de alguno de los procesos previstos”¹⁹⁹.

Sobre este particular, la SCJN se inclina por adoptar soluciones interpretativas de las que deriva un resultado acorde con la Constitución, esto es, cuando una disposición normativa admite distintas interpretaciones, utilizando algunas modalidades sentenciadoras que buscan salvar hasta donde sea posible la constitucionalidad de las disposiciones normativas objeto de control.

Lo anterior, se sustenta en la jurisprudencia constitucional 1a./J. 37/2017 (10a.), de rubro: “INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA”²⁰⁰, que al efecto estipula:

(...) antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse (...)

Es dable remarcar que, ante la colisión de derechos deberá elegirse aquel derecho que, con independencia de su fuente originaria, favorezca en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Luego entonces, entre los preceptos constitucionales y los convencionales no existen relaciones jerárquicas a efecto de llevar a cabo las operaciones señaladas, sino que unos y otros deben entenderse y

¹⁹⁹ García Toma, Víctor “Las sentencias: conceptualización y desarrollo jurisprudencial en el Tribunal Constitucional peruano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho. Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, 2008, t. V., p. 383.

²⁰⁰ Jurisprudencia 1a./J. 37/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 42, mayo de 2017, tomo I, p. 239.

aplicarse de manera coordinada, con la finalidad de lograr la más amplia protección de los sujetos mediante la garantía de todos los derechos humanos.

En sus criterios de interpretación, la SCJN ha puntualizado que cuando una norma pueda interpretarse de diversas formas, para solucionar el dilema interpretativo, debe atenderse al Artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de 2011, en virtud del cual, las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales de los que México sea parte, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de esos derechos a partir del principio *pro persona*; de modo que ante varias alternativas interpretativas, se opte por aquella que reconozca con mayor amplitud los derechos, o bien, que los restrinja en la menor medida.

Las sentencias interpretativas del juez constitucional tienen su fundamento en el principio de conservación de las normas, en la obligación que tiene el órgano jurisdiccional de reducir al mínimo las lagunas del ordenamiento. Y en la distinción entre el enunciado legal y las posibilidades interpretativas que ofrece. Mediante ellas, los jueces declaran que un determinado precepto es constitucional o inconstitucional, siempre que su significado se entienda de una determinada manera.

Se distinguen, en lo general, tres tipos de sentencias interpretativas²⁰¹:

- a) sentencias genuinamente interpretativas, que incluyen una declaración interpretativa en el fallo o parte dispositiva de la sentencia, donde explícitamente se determina la exégesis o entendimiento válido de la norma sometida a control constitucional, es decir, la interpretación condicionada de la misma;
- b) sentencias interpretativas de remisión, que contienen en el fallo una remisión expresa a la interpretación inscrita en los fundamentos jurídicos

²⁰¹ Cfr. Vasconcelos Méndez, Rubén, *op. cit.*, p. 215.

de la sentencia (sentencias interpretativas de remisión genérica) y las que remiten de forma específica a uno o varios fundamentos jurídicos (sentencias interpretativas de remisión concreta); y,

- c) sentencias en cuyos fundamentos jurídicos se contiene una interpretación conforme del precepto, sin que en el fallo aparezca referencia interpretativa alguna. Estas sentencias definen el significado del texto legal, determinan interpretaciones válidas y vinculantes de la norma interpretada, fijando, en ocasiones, el único sentido que se considera conforme con el dictado constitucional cerrando otros significados, operan como normas de selección o exclusión y tienen carácter declarativo porque se limitan a realizar una interpretación conforme a la Constitución del enunciado legal y a desechar otra u otras por su incompatibilidad con ella.

Ahora bien, a través de sentencias manipulativas, sustitutivas y aditivas los jueces constitucionales introducen en las normas significados que cuando fueron dictadas por el legislador no se contenían:

- d) sentencias manipulativas, que orientan la voluntad del legislador mediante la creación de normas distintas de las aprobadas por éste o la extensión de su alcance a través de la introducción de contenidos normativos; la manipulación puede producirse eliminando por inconstitucional una parte del enunciado legal, de forma que se crea una norma completamente nueva que amplía o restringe el campo de aplicación del enunciado original;
- e) sentencias sustitutivas, que condicionan la vigencia de la norma a la interpretación del juez, introduciendo una nueva norma dentro del precepto; estas sentencias cambian el sentido de la ley, eliminan una norma e introducen otra que se aprecia más conforme a la Constitución; y,
- f) sentencias aditivas, que operan un cambio en el enunciado normativo mediante la incorporación de un elemento nuevo, produciéndose también,

como consecuencia, una modificación en el significado de la norma; el fundamento de estas sentencias es la existencia de una omisión legislativa relativa.

En atención al contenido material de la sentencia constitucional, Díaz Revorio²⁰² precisa la siguiente tipología:

- a) sentencias desestimatorias: pura o simple, se limitan a desestimar el recurso o cuestión interpuesto, o bien, interpretativas de desestimación, que declaran la constitucionalidad del precepto si se interpreta en el sentido que otorga el intérprete privilegiado;
- b) sentencias estimatorias: que declaran la inconstitucionalidad respecto al texto o a la norma.

Los alcances de la sentencia constitucional derivan de su carácter declarativo; sobre este particular, en el caso mexicano, según la naturaleza y parámetro de control del medio de control de la constitucionalidad ejercitado, corresponde señalar que el intérprete constitucional puede:

- a) declarar la inconstitucionalidad de la norma²⁰³, o
- b) declarar la invalidez de la norma²⁰⁴.

²⁰² Cfr. Díaz Revorio, Francisco Javier "Tipología y efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional en los procedimientos de inconstitucionalidad ante la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho. Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, 2008, t. V., pp. 299-303.

²⁰³ Cfr., acerca de la Declaratoria General de Inconstitucionalidad en el sistema jurídico mexicano, de manera sistemática el contenido del Artículo 107, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y Artículos del 231 al 235 de la Ley de amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰⁴ Cfr., en tratándose de controversias constitucionales, de manera sistemática el contenido del Artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y Artículo 42 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; respecto de acciones de inconstitucionalidad, de manera sistemática el contenido del Artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y Artículo 72 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En aplicación del principio de interpretación conforme, la SCJN orienta su actuar a partir de la presunción de constitucionalidad de la norma, evitando en lo abstracto la declaración de inconstitucionalidad: declarando la inconstitucionalidad parcial, y no total del texto de la disposición otras veces declarando únicamente la inconstitucionalidad de parte del normativo derivado de la disposición, y determina cuales interpretaciones son asumidas como constitucionales y cuales no lo son; haciendo una interpretación armónica y sistemática de los preceptos constitucionales, para así poder adecuar el contenido de las disposiciones impugnadas a lo establecido en la Constitución; o incluso, declarando la inconstitucionalidad del precepto y su inaplicabilidad en el supuesto o supuestos que la misma SCJN establece, pero no así su invalidez.

El razonamiento previo se deriva del contenido de la tesis aislada P. IV/2008, de rubro: “INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN”²⁰⁵, que en lo propio establece:

(...) cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma (...)

Asimismo, interesa remarcar para los objetivos de la presente investigación que los efectos corresponden al carácter vinculante de la sentencia constitucional y, se distinguen, en atención a los destinatarios, es decir, *inter partes*, cuando se

²⁰⁵ Tesis aislada P. IV/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de 2008, tomo XXVII, p. 1343.

refiere sólo a las partes que han actuado en el proceso constitucional²⁰⁶; o *erga omnes*, si el carácter vinculante es general²⁰⁷.

Se advierte que los alcances y efectos de los fallos recaídos en los medios de control de la constitucionalidad aplicados a la figura objeto de estudio, en cumplimiento de los requerimientos de votación aludidos en la norma constitucional y su respectiva reglamentación, generan las siguientes consecuencias: modificar o depurar el ordenamiento jurídico, delimitar el ámbito de la competencia de los órganos del poder público, o bien, restablecer los derechos fundamentales o garantías constitucionales.

3. *De las sentencias constitucionales a la integración de criterios jurisprudenciales*

Los Tribunales Constitucionales, como intérpretes privilegiados, han creado una serie de pautas interpretativas específicas para afrontar los problemas que deben resolver al aplicar la norma constitucional: la creación de criterios jurisprudenciales.

La jurisprudencia “es la fuente formal de derecho que origina normas jurídicas generales, abstractas, imperativas e impersonales del sentido interpretativo o integrador que se contiene en decisiones jurisdiccionales precedentes”²⁰⁸. En el caso mexicano, la jurisprudencia emana de las sentencias de la SCJN, y constituye la obligatoria interpretación del sentido de la norma a la que deben sujetarse los aplicadores.

Para Burgoa Orihuela, la jurisprudencia “se traduce en las interpretaciones y consideraciones jurídicas integrativas uniformes (...) respecto de uno o varios

²⁰⁶ Cfr., sobre los efectos del juicio de amparo, de manera sistemática el contenido del Artículo 107, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y Artículo 73 de la Ley de amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰⁷ Cfr., en tratándose de controversias constitucionales, de manera sistemática el contenido del Artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y Artículo 42 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; respecto de acciones de inconstitucionalidad, de manera sistemática el contenido del Artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y Artículo 72 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰⁸ Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, 11va. Edición, México, Porrúa, 2006, p. 955.

puntos de derecho especiales y determinados que surgen en un cierto número de casos concretos semejantes que se presenten (...), dichas consideraciones e interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos”²⁰⁹.

Como fuente formal del derecho, se identifica con la *ratio decidendi* de los pronunciamientos del juez constitucional, que conformarán el criterio vinculante para las instancias inferiores, en atención a problemas jurídicos cuya solución no se observa con claridad o es ausente en la norma.

En el mismo tenor, en palabras de Octavio Hernández, “la jurisprudencia es el criterio constante y uniforme para interpretar y aplicar el derecho, expresado en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito”²¹⁰.

De lo anterior, se deduce que, la jurisprudencia de la SCJN, como fuente formal del derecho, incide de manera directa en el ejercicio cotidiano de la práctica jurisdiccional y, como consecuencia de su aplicación, en el sistema de impartición de justicia ordinaria. El marco constitucional que regula la jurisprudencia obligatoria en el sistema jurídico mexicano, se contiene en los Artículos 94, párrafos décimo primero y décimo segundo y 107, fracción XIII²¹¹, de la CPEUM.

²⁰⁹ Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 38a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 823.

²¹⁰ Citado por Luna Castro, José Nieves, *La Suprema Corte como órgano de legalidad y tribunal constitucional. Análisis de sus funciones y de la trayectoria de su transformación*, México, Porrúa, 2006, p. 98.

²¹¹ Artículo 107, Fracción XIII: “Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente. Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva decida el criterio que deberá prevalecer. Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste

Asimismo, los criterios de integración se comprenden en el Título Cuarto, Artículos del 215 al 229 de la Ley de amparo reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que se reconoce:

- a) Por precedentes obligatorios;
- b) Por reiteración; y,
- c) Por contradicción

Cabe precisar que, con motivo de la reforma constitucional en materia judicial del once de marzo de 2021²¹², se adiciona el párrafo décimo segundo al Artículo 94 constitucional y se elimina la regla tradicional de integración de criterios, en tratándose de aquellos establecidos en sentencias dictadas por el Pleno y las Salas de la SCJN, es decir, por reiteración.

La jurisprudencia por precedentes obligatorios, atendiendo al modelo jurisprudencial vigente, las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la SCJN, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las Entidades Federativas cuando sean tomadas por mayoría de ocho votos; asimismo, las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las Salas de la SCJN, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades

resuelva la contradicción. Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos Regionales conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²¹² Cfr. Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, por el que se reforman los párrafos primero, quinto, sexto, séptimo, noveno y décimo primero del Artículo 94; los párrafos primero y actual tercero del Artículo 97; los párrafos séptimo y décimo quinto del Artículo 99; los párrafos séptimo y actual noveno del Artículo 100; la fracción I y los incisos h), i), j), k), l), el párrafo tercero y el primer párrafo de la fracción III, del Artículo 105; los párrafos segundo y tercero de la fracción II, fracciones VIII, IX, XI, XII, XIII y XVI, del Artículo 107 y; se adicionan un párrafo décimo segundo al Artículo 94, recorriéndose los subsecuentes; un segundo párrafo al Artículo 97, recorriéndose los subsecuentes; tres párrafos, para quedar en orden de octavo, décimo primero y décimo segundo, recorriéndose en su orden los anteriores y subsecuentes, del Artículo 100; un párrafo quinto al Artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación. Diario Oficial de la Federación, consultado el 12 de marzo de 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_246_11mar21.pdf.

jurisdiccionales de la Federación y de las Entidades Federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos²¹³.

En similar contexto de reforma, la jurisprudencia por reiteración se establece por los Tribunales Colegiados de Circuito cuando sustenten, por unanimidad, un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario²¹⁴.

Por contradicción de criterios, la jurisprudencia se establece al resolver la SCJN, el Pleno o las Salas, o bien los Plenos Regionales, sobre criterios discrepantes de entre los sostenidos entre las Salas de la SCJN, entre los Plenos regionales o entre los Tribunales Colegiados de Circuito, en los asuntos de su competencia, según corresponda al superior en orden jerárquico²¹⁵.

No obstante, a través de un ejercicio argumentativo que justifique el cambio de criterio, los tribunales pueden apartarse de los previamente reconocidos como obligatorios, es decir, una superación de criterios; lo anterior, con sustento en los Artículos 228 y 229 de la multicitada Ley de amparo²¹⁶.

En síntesis, la eficacia de la jurisprudencia constitucional va más allá del caso resuelto, es decir, posee carácter vinculante para los órganos jurisdiccionales, en sus ámbitos de competencia.

²¹³ Cfr., de manera sistemática, Artículo 94, párrafos décimo primero y décimo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y Artículos 222 y 223 de la Ley de amparo reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²¹⁴ Cfr., de manera sistemática, Artículo 94, párrafos décimo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y Artículo 224 de la Ley de amparo reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²¹⁵ Cfr., de manera sistemática, Artículo 94, párrafos décimo primero y 107, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Artículos del 225 y 227 de la Ley de amparo reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²¹⁶ Cfr., de manera sistemática, Artículo 94, párrafos décimo primero y 107, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Artículos del 228 y 229 de la Ley de amparo reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. DIRECTRICES METODOLÓGICAS

La revisión que realiza la SCJN de las cuestiones de constitucionalidad por omisión del órgano legislativo, se vincula con la exigencia y necesidad de plenitud y continuidad del ordenamiento jurídico. Con sustento en el marco de referencia conceptual establecido con antelación, se defiende que es indispensable someter a control de la constitucionalidad no solo los actos positivos, sino también los actos negativos u omisiones de los poderes públicos, que alteran la regularidad del orden jurídico e impiden que los preceptos constitucionales desplieguen la totalidad de su eficacia y aplicación, restringiendo la fuerza normativa de la Constitución.

Sin embargo, de la revisión del tratamiento que se ha dado a las omisiones legislativas, que se consideran relevantes para el mantenimiento de la supremacía del ordenamiento constitucional, se observa con claridad la ausencia de instrumentos específicos en el sistema de medios de control de la constitucionalidad mexicano que tengan como objeto y parámetro de control las omisiones del legislador.

En consecuencia, es pertinente el análisis de los alcances de la respuesta del intérprete constitucional mexicano: la ampliación del parámetro y objeto de control de acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicio de amparo, al estudio y solución de la problemática planteada, a través las razones que soporta en sus decisiones.

1. *Pautas metodológicas generales de la investigación*

Villabella Armengol señala que tipo de investigación “es la forma que esta adopta de acuerdo con su objeto de estudio, la perspectiva formal o factual en la que lo aborda, los métodos que emplea y los enunciados que establece”²¹⁷ Es dable precisar que la presente investigación es de tipo mixto, desde un enfoque de estudio que es, a su vez cualitativo y cuantitativo.

²¹⁷ Villabella Armengol, Carlos Manuel “Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones”, en Cáceres Nieto, Enrique (coord.), *Pasos hacia una revolución en la enseñanza del derecho en el sistema romano-germánico*, México, UNAM-IIJ, 2020, p. 163.

Con el objetivo de establecer los aspectos históricos, conceptuales, teóricos y jurídicos respecto del control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas, a nivel federal y estadual, de inicio la investigación se ha desarrollado a nivel documental; en el presente apartado, se procederá a un nivel no experimental, transversal, atendiendo al análisis cuantitativo-cualitativo de las variables que se detallarán en los respectivos instrumentos a utilizar.

Cabe destacar que, para el cumplimiento de los objetivos previstos, se utilizan los métodos histórico, deductivo, analítico, sistemático, comparativo y sintético que, en lo particular, en los acápites previos se han implementado como a continuación se describe:

- El método histórico-lógico²¹⁸, para establecer el origen y evolución jurídica, tanto del control de la constitucionalidad, a nivel federal y estadual, así como de la figura objeto de estudio, analizando los instrumentos de control de la constitucionalidad que, si bien su objeto de control no son las omisiones del legislador, en determinados supuestos, resuelven sobre su constitucionalidad y tienen efectos en la restauración de la supremacía de la Constitución;
- El método sistemático, en la elaboración de criterios de clasificación, desde dos perspectivas: control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas en el ámbito mexicano federal y control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas en la configuración en las Entidades Federativas mexicanas.
- El método analítico-sintético²¹⁹, para descomponer, y posteriormente recomponer los aspectos normativo, y procesal de los medios de control de la constitucionalidad que abordan las omisiones legislativas, en el sistema jurídico mexicano, tanto en el ámbito federal como en el local;

²¹⁸ El método histórico-lógico “permite enfocar el objeto de estudio en un decurso evolutivo, destacando los aspectos generales de su desarrollo, las tendencias de su progreso, las etapas de su desenvolvimiento, sus conexiones fundamentales y causales”. *Ibidem*, p. 167.

²¹⁹ Análisis es el proceso que “permite dividir o separar el objeto en los aspectos o cualidades que lo componen con el fin de analizar cada una por separado”; síntesis es lo opuesto; “mediante esta se integra el objeto y así se obtiene una comprensión general”. *Ibidem*, p. 168.

- Mediante el método sistémico-estructura-funcional²²⁰, se revisan dichas características en relación al marco normativo de los medios de control de la constitucionalidad aplicables al tratamiento de la figura que se estudia;
- A partir del método inductivo-deductivo²²¹, con base en los resultados obtenidos de los análisis cuantitativo y cualitativo, se establecerán, en su momento, una serie de conclusiones y justificaciones para la propuesta de creación de la figura de acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en el orden jurídico federal en México, así como las pautas para la construcción de un sistema de control de la constitucionalidad en el estado de Sinaloa, que prevea asimismo la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

Respecto de las técnicas de investigación, es decir, los procedimientos necesarios para la aplicación adecuada de un método, la técnica documental, consistente en la recopilación y análisis de documentos de tipo bibliográficos, es implementada en obras escritas que conforman la doctrina jurídica, tanto en sus formatos físico como digital, a fin de establecer los aspectos teóricos, contextuales y conceptuales del tema de estudio.

Asimismo, la técnica documental se aplica sobre textos legislativos, en particular, en el análisis de los Artículos relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Amparo reglamentaria de los Artículos 103 y 107, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, ambos de la CPEUM, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y demás

²²⁰ La conjunción de métodos sistémico, estructural y funcional “permite el estudio de un objeto en el contexto de una estructura compleja en la que se integra y que está conformada por diferentes subsistemas con características y funciones específicas interactuantes”. *Ibidem*, p. 170.

²²¹ “El proceso de inducción recorre el camino de lo particular a lo general, ya que a partir de situaciones específicas induce regularidades válidas o aplicables a casos semejantes, obviando lo relativo o cambiante y buscando las formas estables. Es la manera de establecer conclusiones desde el estudio de casos y la forma de razonar en las investigaciones cualitativas. El proceso de deducción va de lo general a lo particular e implica sistematizar conocimiento y establecer inferencias que se aplican a varias situaciones y casos pertenecientes a un conjunto. Posibilita abordar lo desconocido a partir de lo conocido, concluir desde principios generales, consistentes y de gran fuerza lógica. Es el camino de las investigaciones cuantitativas”. *Ibidem*, p. 169.

ordenamientos jurídicos locales, nacionales e internacionales, que regulan, en sus respectivas demarcaciones territoriales aspectos relativos al tema, lo anterior, con la finalidad de determinar el estado que guarda en el derecho positivo el control de la constitucionalidad de las omisiones legislativa, en los ámbitos territoriales de estudio.

En razón de su trascendencia como fuente del derecho en México, con atención a los criterios de delimitación de la muestra que se señalarán en lo subsecuente, resulta relevante la implementación de la técnica en comentario sobre los criterios jurisprudenciales de la SCJN, y órganos facultados, para analizar la interpretación sostenida en el ámbito federal respecto al tema.

Empero, si bien otro aspecto preponderante de la investigación lo constituye el desarrollo de justicia constitucional en las Entidades Federativas, en los términos de las particularidades desarrolladas en el capítulo precedente, con relación a la figura objeto de estudio, la situación en el ámbito estadual es aún más compleja y dispersa.

En este supuesto, son los poderes judiciales locales, a través de salas constitucionales, o incluso de tribunales que se colocan fuera del poder judicial, competentes para conocer de diversos mecanismos de control constitucional. En consecuencia, su análisis excede los límites de la investigación y deberá ser objeto de desarrollo posterior.

2. Pertinencia metodológica y particularidades del análisis aplicado

Retomando el marco normativo esbozado en los acápites previos²²², se afirma que, en el sistema jurídico mexicano, no se considera el análisis de la constitucionalidad de las omisiones legislativas a través de una acción específica. Lo anterior, ha motivado al Tribunal Constitucional mexicano a adoptar la vía jurisprudencial, es decir, a través de sentencias interpretativas que amplían el

²²² Cfr. Artículos 94, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera sistemática con las respectivas Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, y Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107, ambas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

parámetro de protección de los medios de control de la constitucionalidad vigentes a partir de la reforma constitucional en materia judicial de 1994, reseñada con antelación.

Corresponde concretar el aspecto metodológico particular y enfocarse en los medios de control de la constitucionalidad existentes que amplían su parámetro y objeto de control para tal efecto: el análisis contempla, a nivel federal, los previstos en la CPEUM, de los que tiene conocimiento la SCJN: acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional y juicio de amparo, en particular, el amparo en revisión.

Es imprescindible recordar, para la posterior determinación de variables e indicadores, que cada uno de los tres medios de control de la constitucionalidad posee elementos particulares de su naturaleza, y del objeto y parámetro de control, establecidos en los Artículos 103, 105 fracciones I y II, y 107 de la CPEUM, especificadas en las respectivas Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, y Ley de amparo reglamentaria de los Artículos 103 y 107, ambas en relativas a la CPEUM.

A. Objeto de análisis y fuentes de información

Para el cumplimiento de los objetivos de la presente investigación, se parte de una base de datos de elaboración propia que utiliza como fuente la información en versión pública digital de los asuntos en trámite y resueltos, así como los índices estadísticos aportados por la SCJN²²³, en cumplimiento de su deber de transparencia y rendición de cuentas.

La base de datos abarca el periodo comprendido del primero de enero de 1995, hasta diciembre de dos mil veintiuno. Lo anterior, en razón del inicio de la vigencia de la multimencionada reforma constitucional en materia judicial de 1994, y comprende los asuntos del conocimiento de la SCJN, interpuestos por año en relación a los siguientes medios de control de la constitucionalidad:

- Acción de inconstitucionalidad;

²²³ Consultable en el portal electrónico oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en: <https://www.scjn.gob.mx/>.

- Controversia constitucional; y,
- Amparo en revisión

En este tenor, para determinar el número de asuntos interpuestos por año, por medio de control de la constitucionalidad en estudio, se realizó un análisis cuantitativo a partir de la consulta en la base de datos de la SCJN²²⁴, de acceso electrónico, con los criterios de búsqueda siguientes:

- Ministro: Todos
- Órgano de radicación: Todos, Pleno, Primera Sala, Segunda Sala
- Tipo de asunto: Acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, amparo en revisión (según corresponda)
- Número de expediente: / (año)

Se obtiene que, durante el periodo temporal delimitado del año 1995 al 2021, se han interpuesto 2,168 acciones de inconstitucionalidad, 3,767 controversias constitucionales y 43,374 amparos en revisión, lo anterior, a razón de la siguiente distinción por año descrita en el Anexo 1.

Ahora bien, es a través de los fallos finales que la SCJN establece los criterios de interpretación a fin de ampliar el objeto y parámetro de control, y orientar la procedencia o improcedencia de los citados medios de control respecto de las omisiones legislativas.

Por tal motivo, resulta oportuno identificar cuantitativamente los asuntos en estudio, resueltos durante el periodo de tiempo delimitado, para lo cual se revisó el índice de acciones de inconstitucionalidad resueltas a partir de 1995²²⁵, así como el índice de controversias constitucionales resueltas a partir de 1995²²⁶, ambas en la

²²⁴ Sección de Sentencias y datos de expedientes, consultada en la página: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx>.

²²⁵ Índice de acciones de inconstitucionalidad resueltas a partir de 1995, consultado en: <https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/AlnconstitucionalidadResueltas.aspx>

²²⁶ Índice de controversias constitucionales resueltas a partir de 1995, consultado en: <https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasResueltas.aspx>

sección de trámite de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, de acceso electrónico, siguiendo el criterio:

- Periodo de tiempo definido: del (día/mes/año) al (día/mes/año).

Como esbozo cuantitativo general, durante el periodo temporal delimitado, la SCJN ha dictado 1,919 sentencias en acciones de inconstitucionalidad y 3,516 sentencias en controversias constitucionales. Es decir, quedan pendientes por resolverse, a la fecha de consulta, 252 acciones de inconstitucionalidad y 268 controversias constitucionales.

No se omite señalar que, a pesar de los esfuerzos realizados, en relación con las sentencias dictadas por la SCJN en amparo en revisión, no se encontró un índice detallado, accesible y confiable, que sistematice la información y permita a su vez determinar valores cuantificables.

En consecuencia, debe hacerse mención de las limitaciones que se observaron de manera recurrente en la base de datos consultada:

- Respecto de la actualización de la información, si bien los registros relacionados con acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales están actualizados, en tratándose de índices sobre amparo en revisión, no existen o no son recientes;
- La base de datos no permite la implementación de criterios de búsqueda que permitan determinar el número de asuntos resueltos por tema, es decir, que versen sobre omisiones legislativas;
- En cuanto a la sistematización de la información; pese a que se aprecian a simple vista elementos de identificación, al consultar la información es notable que, en la práctica de captura es deficiente e irregular.

Luego entonces, es indispensable implementar una delimitación alternativa, y a su vez más estricta, del objeto de análisis, a saber, a partir de la trascendencia interpretativa de las sentencias que emite el máximo intérprete constitucional mexicano. Se establecen los siguientes criterios de inclusión de la muestra: es pertinente revisar los fallos que sustentan las razones de la SCJN, que integran

criterios jurisprudenciales, que determinan u orientan la procedencia de medios de control de la constitucionalidad en materia de omisiones legislativas.

B. *Delimitación de la muestra de análisis*

En la consideración de criterios alternativos de inclusión que permitan delimitar la muestra de análisis, se atiende al índice de sentencias que declaran la invalidez de normas generales en acción de inconstitucionalidad²²⁷, y controversia constitucional²²⁸, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, que arroja como resultado que, durante el periodo comprendido del primero de enero de 1995 al primero de diciembre de 2021, se publicaron 644 sentencias de acción de inconstitucionalidad y 273 sentencias de controversia constitucional.

No obstante, aplicar dicho criterio representa un sesgo en la muestra que provocaría excluir del análisis las sentencias dictadas en los señalados medios de control que si bien atienden como cuestión de fondo la inconstitucionalidad por omisión legislativa, no reúnen los criterios para publicación referidos.

En razón del objetivo del análisis, la estrategia se dirige a la consulta de criterios jurisprudenciales, de la SCJN, durante el periodo comprendido del primero de enero de 1995 al primero de diciembre de 2021, que versan sobre omisiones legislativas. El resultado se obtiene de la fuente de información oficial, es decir del Semanario Judicial de la Federación²²⁹.

Para reducir el universo de criterios jurisprudenciales y acotar el análisis, la búsqueda se limita a la Novena, Décima y Décima primera épocas de la jurisprudencia mexicana. Para la identificación de criterios jurisprudenciales, la revisión pormenorizada contempla los siguientes parámetros:

- Rubro;

²²⁷Índice de sentencias que declaran la invalidez de normas generales en acción de inconstitucionalidad, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>

²²⁸ Índice de sentencias que declaran la invalidez de normas generales en controversia constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv.htm>

²²⁹ Semanario Judicial de la Federación, consultado en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

- Registro digital;
- Instancia;
- Materia (s);
- Tesis;
- Tipo;
- Época;
- Medio de control de la constitucionalidad del que se deriva;
- Fuente;
- Texto;

Del total de criterios jurisprudenciales que arroja la búsqueda, se consideran únicamente aquellos que abordan el tema de fondo, es decir, que determinan u orientan la procedencia de medios de control de la constitucionalidad analizados, en materia de omisiones legislativas, los resultados se describen a detalle en el Anexo 2; se excluyen los criterios jurisprudenciales que abordan el tema de manera tangencial o que no atienden al fondo del tópico.

Los parámetros implementados, y la revisión exhaustiva de los resultados, arrojan, en relación con criterios jurisprudenciales que sustentan las razones de la SCJN, que integran criterios jurisprudenciales que determinan u orientan la procedencia de medios de control de la constitucionalidad en materia de omisiones legislativas, 10 criterios jurisprudenciales de la Novena Época de la jurisprudencia mexicana y 4 de la Décima Época, ningún criterio de la Décima primera Época.

Es preciso reconocer que los resultados generados de la búsqueda contemplan también jurisprudencia por contradicción de tesis, por reiteración de criterios, así como tesis aisladas emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito²³⁰, que, si bien constituyen un referente importante en la materia, no

²³⁰ En la teoría general de las omisiones legislativas mexicana, destaca la contribución del Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, con las tesis aisladas de rubros: “OMISIÓN LEGISLATIVA. SU CONCEPTO”; “OMISIÓN LEGISLATIVA. NOTAS DISTINTIVAS.”; “OMISIÓN LEGISLATIVA. NO PUEDE Oponerse como excusa para el incumplimiento de un precepto constitucional.”; “OMISIÓN LEGISLATIVA. LA CONSISTENTE EN LA FALTA DE CREACIÓN DE UN MECANISMO DE DEFENSA AL INTERIOR DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES PARA IMPUGNAR EXPRESAMENTE EL

cumplen con los criterios de inclusión en la muestra delimitada en párrafos previos.

Con la información de referencia, es posible delimitar extraer de los criterios jurisprudenciales seleccionados el objeto de análisis, es decir, las sentencias relevantes que sustentan las razones de la SCJN, que integran criterios jurisprudenciales, que determinan u orientan la procedencia de medios de control de la constitucionalidad en materia de omisiones legislativas; se excluyen asimismo sentencias que, si bien representan un cambio de paradigma en sus tiempos, no cumplen con los criterios de integración de jurisprudencia.

Las sentencias objeto de análisis, que cumplen con los criterios de inclusión en la muestra, agrupadas por medio de control de la constitucionalidad, son:

a) Acción de inconstitucionalidad

- Sentencia de acción de inconstitucionalidad 7/2003
- Sentencia de acción de inconstitucionalidad 26/2006
- Sentencia de acción de inconstitucionalidad 118/2008
- Sentencia de acción de inconstitucionalidad 21/2009

b) Controversia constitucional

- Sentencia de controversia constitucional 14/2005
- Sentencia de controversia constitucional 4/2005
- Sentencia de controversia constitucional 7/2005

c) Juicio de amparo en revisión

- Sentencia de juicio de amparo en revisión 961/1997
- Sentencias de juicios de amparo en revisión 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008, y 229/2008
- Sentencia de juicio de amparo en revisión 588/2012
- Sentencia de juicio de amparo en revisión 1359/2015

ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE CUENTAS BANCARIAS, ES CONSTITUCIONAL.”; y “INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA. ELEMENTOS QUE DEBEN ACREDITARSE PARA SU CONFIGURACIÓN.”, lo anterior, al resolver el Amparo en revisión 76/2013 en fecha seis de junio de 2013.

En el Anexo 3, se establece la relación entre sentencias relevantes seleccionadas, y los criterios jurisprudenciales derivados. Es notable reconocer que, a futuro, la investigación podrá registrar variaciones derivadas del cambio de paradigmas de interpretación y de la práctica cotidiana de las modificaciones respecto de la afectación sobre el parámetro y objeto de control de las controversias constitucionales, en materia de omisiones legislativas, introducidas en la reforma constitucional en materia judicial del once de marzo de 2021 reseñada en acápites previos.

C. Identificación de variables de interés y modelo de guía de análisis de contenido

Posterior a reducir el universo de estudio a las sentencias relevantes de la SCJN, que dirigen y orientan la aplicación de los medios de control de la constitucionalidad existentes al estudio y tratamiento de las omisiones legislativas, es indispensable para el análisis particular de las razones relevantes esgrimidas, identificar las variables nominales²³¹, cuya interpretación aportará resultados tanto cuantitativas como cualitativos.

Sin embargo, se presenta una nueva limitación metodológica: la solución adoptada por la SCJN, en tratándose de la materia objeto de estudio, orienta la implementación de tres medios de control de la constitucionalidad de naturaleza y características procesales propias, lo que impide establecer variables universales.

Al respecto, la estrategia de análisis se fundamenta precisamente en las particularidades de cada uno de los tres medios de control aplicados y crea un criterio de asociación de variables por medio de control, en relación con los elementos exclusivos de cada uno.

Se identifican tres grupos de variables nominales particulares, dependiendo del medio de control de la constitucionalidad implementado para atender la materia objeto de estudio, atendiendo al marco constitucional y reglamentario revisado en

²³¹ A fin de responder las preguntas de investigación especificadas, la variable nominal aporta elementos que tienen un carácter cualitativo.

los acápite precedentes; asimismo, para la sistematización de la información, los datos de localización de las sentencias en análisis, se distinguen entre sí como a continuación se detalla:

a) Respecto de la acción de inconstitucionalidad, se registran los siguientes datos de localización:

- Tipo de asunto;
- Número de expediente;
- Tipo de conflicto²³²;
- Expedientes acumulados²³³;
- Órgano de radicación;
- Fecha de resolución; y
- Ministro ponente.

Así como las siguientes variables particulares de tipo nominal:

1. DEMANDA

- Entidad, poder u órgano promovente²³⁴;

²³² La posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. Cfr. Artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²³³ Respecto de la acumulación de acciones de inconstitucionalidad, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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. Cfr. Artículo 69 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²³⁴ La acción de inconstitucionalidad, puede ejercitarse por: el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales; el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las Entidades Federativas; el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las Entidades Federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una Entidad Federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la Entidad Federativa que les otorgó el registro; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las Entidades Federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las Entidades Federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; el organismo garante que establece el Artículo 6° constitucional, en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los

- Categoría;
- Legitimación;
- Órgano legislativo emisor de la norma;
- Órgano que promulgó la norma;
- Norma general cuya invalidez se reclama;
- Medio oficial y fecha de publicación de la norma general impugnada;
- Preceptos constitucionales que se estiman violados;
- Síntesis de los conceptos de invalidez;

2. SENTIDO DEL ACUERDO INICIAL

- Admisión;
- Prevención de aclaración;
- Causal de improcedencia;
- Causal de sobreseimiento;

3. PRESENTACIÓN DE INFORMES

- Órgano legislativo emisor de la norma;
- Órgano que promulgó la norma;

b) De la controversia constitucional, se requiere contemplar los siguientes datos de localización:

- Tipo de asunto;
- Número de expediente;
- Tipo de conflicto²³⁵;
- Expedientes conexos²³⁶;

organismos garantes equivalentes en las Entidades Federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; y el Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las Entidades Federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones. Cfr. Artículo 105, fracción II, incisos del a) al i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²³⁵ Es decir, cuando se reclame la constitucionalidad de normas generales, actos u omisiones (atendiendo a la última reforma constitucional), con excepción de las que se refieran a la materia electoral. Cfr. Artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²³⁶ En tratándose de controversias constitucionales, cuando exista conexidad entre dos o más de ellas y su estado procesal lo permita, podrá acordarse de que se resuelvan en la misma sesión. Cfr. Artículo 38 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Órgano de radicación;
- Fecha de resolución;
- Ministro ponente;

Las variables de tipo nominal particulares a considerar son:

1. DEMANDA

- Fecha de presentación;
- Entidad, poder u órgano promovente²³⁷;
- Categoría;
- Legitimación;
- Entidad, poder u órgano demandado²³⁸;
- Categoría;
- Entidad, poder u órgano tercero interesado²³⁹;
- Norma general, acto (u omisión) cuya validez se demanda;
- Preceptos constitucionales que se estiman violados;
- Síntesis de los hechos;
- Síntesis de los conceptos de invalidez;

2. SENTIDO DEL ACUERDO INICIAL

- Admisión;
- Prevención de aclaración;
- Suspensión;

²³⁷ La controversia constitucional, puede suscitarse entre: la Federación y una Entidad Federativa; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente; una Entidad Federativa y otra; dos municipios de diversos Estados; dos Poderes de una misma Entidad Federativa; un Estado y uno de sus Municipios; una Entidad Federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México; dos órganos constitucionales autónomos de una Entidad Federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa Entidad Federativa, y dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión. Cfr. Artículo 105, fracción I, incisos del a) al l) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²³⁸ Remítase a la referencia anterior.

²³⁹ Tienen el carácter de tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse. Cfr. Artículo 10 fracción III de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Causal de improcedencia;
- Causal de sobreseimiento;

3. CONTESTACIÓN, RECONVENCIÓN O AMPLIACIÓN DE DEMANDA

- Contestación de demanda;
- Entidad, poder u órgano demandado o tercero interesado que contestó;
- Reconvención;
- Ampliación de demanda;

4. AUDIENCIA DE OFRECIMIENTO DE PRUEBAS Y ALEGATOS

- ¿Se ofrecieron pruebas y/o se presentaron alegatos por el promovente?
- ¿Se ofrecieron pruebas y/o se presentaron alegatos por el demandado?

c) Por último, del amparo en revisión los datos de localización registrados son:

- Tipo de asunto:
- Número de expediente:
- Tipo de conflicto:
- Materia:
- Órgano de radicación:
- Fecha de resolución:
- Ministro ponente:

Las variables particulares del medio de control a revisar son:

1. DEMANDA

- Fecha de presentación;
- Promovente;
- Carácter;
- Legitimación;

- Autoridad responsable;
- Tercero interesado;
- Norma, acto u omisión que se reclama;
- Preceptos constitucionales que se estiman violados;
- Síntesis de los conceptos de violación;

2. SENTIDO DEL ACUERDO INICIAL

- Admisión;
- Suspensión;
- Causal de improcedencia;
- Causal de sobreseimiento.

En atención al objetivo del análisis, como variables nominales generales, de cada uno de los tres medios de control de la constitucionalidad se observan las siguientes:

1. OMISIÓN LEGISLATIVA

- Tipo de omisión:
- Síntesis de la omisión legislativa:

2. SENTENCIA

- Razones que sustentan el sentido de la resolución, que se refieren particularmente a la omisión legislativa;
- Alcances y efectos, que se refieren particularmente a la omisión legislativa;
- Puntos resolutivos;
- Votación.

3. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DERIVADOS

- Rubro (Título/tema);
- Registro digital;
- Instancia;
- Materia (s);
- Tesis;

- Tipo;
- Época;
- Fuente;
- Texto.

Atendiendo a las variables particulares de cada uno de los tres medios de control de la constitucionalidad en análisis, así como a las variables generales, se propone un modelo de guía de análisis de contenido, por medio de control, que integre además una sección relativa a los criterios jurisprudenciales derivados. Los modelos de guías de análisis son visibles en Anexo 4, Anexo 5 y Anexo 6, respectivamente.

Cabe destacar que el modelo diseñado permite identificar las variables en cada una de las sentencias revisadas y determinar la relación entre ellas, a partir de las razones interpretativas-argumentativas; o bien, una interpretación de la información llevada a otros niveles de investigación, o aplicada sobre una muestra más amplia, permitirá establecer indicadores cuantificables y verificables en relación con la efectividad de la solución adoptada a la inconstitucionalidad por omisión por el Tribunal Constitucional Mexicano.

D. Procedimiento para la aplicación del instrumento de análisis y sistematización de la información obtenida

Una vez delimitada la muestra de análisis, el primer paso consistió en obtener acceso a las sentencias relevantes determinadas, para lo cual, nuevamente se recurrió a la consulta en la base de datos de la SCJN²⁴⁰, de acceso electrónico, con los criterios de búsqueda por expediente, a manera de ejemplo:

- Ministro: Todos
- Órgano de radicación: Pleno
- Tipo de asunto: Acción de inconstitucionalidad
- Número de expediente: 7/2003

²⁴⁰ Sección de Sentencias y datos de expedientes, consultada en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx>.

A continuación, se descargó el engrose y se aplicó el modelo de guía de análisis de contenido, según el medio de control de la constitucionalidad. Este procedimiento se repitió con cada una de las sentencias que conforman la muestra de análisis y se integró la información en la base de datos construida.

Cabe señalar que, para el posterior análisis de la información obtenida de la aplicación del instrumento de investigación, se creó una base de datos que agrupa los resultados obtenidos conforme las siguientes categorías:

- Por procedencia o improcedencia del medio de control de la constitucionalidad, respecto de omisiones legislativas:
- Por el tipo de omisión que se advierte o reclama;
- Por el tipo de mandato al legislador;
- Por los alcances y efectos de la sentencia; y,
- Consideraciones en materia de derechos humanos

Es notable que la base de datos generada constituye a su vez una nueva fuente de información, que puede ser actualizada año con año, y complementada con variables de otros tipos o, en su caso, ofrecer datos cuantificables respecto de un aspecto específico de la materia objeto de estudio.

III. RESULTADOS OBTENIDOS

Con los fundamentos teórico-conceptuales previamente advertidos, que permiten identificar los elementos propios de las sentencias de control de constitucionalidad, con énfasis en la sistematización y agrupación de criterios interpretativos para la integración de líneas jurisprudenciales, fijadas las características metodológicas de la investigación, en lo general y en lo particular, se da cuenta del análisis de fallos constitucionales relevantes, en relación con inconstitucionalidad por omisión legislativa, emitidas por la SCJN, a partir de la reforma constitucional de 1994, que dirigen u orientan la procedencia de medios de control de la constitucionalidad a la materia de estudio.

En este tenor, en la primera sección de este apartado, se reúne la información relevante de las sentencias objeto de análisis, a efecto de establecer la referencia procesal de los medios de control de la constitucional que, a la vista de la situación, en la práctica se han implementado en la búsqueda de la respuesta idónea a la problemática.

En la segunda sección, se analizan las razones esgrimidas por el máximo intérprete constitucional, que determinan u orientan la procedencia de medios de control de la constitucionalidad en materia de omisiones legislativas, que por su trascendencia interpretativa o su cambio de paradigma de interpretación representan un referente, según la distinción de los elementos cualitativos que en la parte correspondiente se señalan.

1. Síntesis de las sentencias analizadas, respecto de las omisiones legislativas reclamadas

Para procurar una mayor claridad en el posterior análisis de la información, en cumplimiento de los objetivos del presente tema, las sentencias de la muestra de análisis se agrupan, en primer criterio, atendiendo al medio de control de la constitucionalidad; el segundo criterio de sistematización es el cronológico ascendente; asimismo, cada grupo de sentencias atiende a un criterio determinado por las características de la muestra.

A. Sentencias de acciones de inconstitucionalidad

Respecto de la acción de constitucionalidad como medio de control, a continuación, se reúne la síntesis informativa, de las sentencias 7/2003, 26/2006, 118/2008 y 21/2009, que guardan relación directa con la materia de estudio, en los términos de los criterios de sistematización manifestados con antelación.

a. Acción de inconstitucionalidad 7/2003

Promovida el veintisiete de enero de 2003, por el Partido de la Revolución Democrática, a través de la Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido, en vía de acción de inconstitucionalidad radicada en la causa 7/2003, se solicitó la invalidez de diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tabasco, y otros ordenamientos locales contrarios al contenido del Decreto 192 por el que se modificaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco; la norma impugnada fue emitida por la Quincuagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, promulgada por el Gobernador del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

De manera somera, se reclamó en la vía la omisión absoluta del Congreso del Estado de Tabasco de ajustar diversos ordenamientos que rigen la materia electoral en la Entidad, ordenado en el Decreto 192, mediante el cual se modificó la Constitución Estatal, en términos del Artículo Segundo Transitorio, en un plazo no mayor de 30 días posteriores a su publicación, es decir, el veintisiete de noviembre de 2002.

En su argumentación, en sentencia de fecha cuatro de marzo de 2003²⁴¹, el juez constitucional invocó al análisis tanto gramatical como teleológico de la fracción II del Artículo 105 de la Constitución Federal; en su interpretación, del citado fundamento constitucional de la vía, no se advierte que proceda contra omisiones legislativas, sino únicamente contra la posible contradicción entre la Constitución

²⁴¹ Cfr. Sentencia de acción de inconstitucionalidad 7/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVII, marzo de 2003, p. 961.

Federal y una norma general que haya sido promulgada y publicada en el medio oficial correspondiente; lo anterior, toda vez que a través de este mecanismo constitucional la SCJN realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma.

Se reconoció por el intérprete constitucional, sin embargo, que si bien la SCJN impuso a las legislaturas locales la obligación de legislar sobre omisiones incurridas en lo que se refiere a su sistema electoral, fue en atención a una deficiente regulación de las normas respectivas, es decir, una omisión relativa, mas no con motivo de una omisión total en la expedición de una ley²⁴². En consecuencia, consideró que se actualiza de inicio una causal de improcedencia por lo que respecta a la omisión legislativa.

b. Acción de inconstitucionalidad 26/2006

Por acción de inconstitucionalidad radicada con el número de expediente 26/2006, 47 Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión, en apego al inciso b) de la fracción II del multirreferido Artículo 105 constitucional, solicitaron la invalidez del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión, aduciendo en lo que atañe a la materia objeto de estudio, la transgresión a los Artículos 1 y 2 de la Constitución Federal ante la omisión relativa del legislador, por regulación deficiente, esto debido a que existe un mandato expreso para que el legislador

²⁴² En la sentencia de acción de inconstitucionalidad 22/2001 y sus acumuladas 23/2001 y 24/2001, se declaró la invalidez del Artículo 38, fracción I, inciso h) de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo, con motivo de la omisión del precepto en prever el financiamiento público para los partidos que no tuvieran antecedentes electorales en el Estado; el efecto del fallo fue requerir a la Legislatura local para que emitiera la disposición correspondiente en donde se previera al respecto. Por su parte, si bien en la acción de inconstitucionalidad 27/2002, se demandó la invalidez de los Artículos 30, fracción II y 38 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, se advirtió al resolver la cuestión de fondo de la regulación deficiente de los preceptos impugnados, por lo que el efecto de la resolución fue requerir a la Legislatura Local para que por lo menos, noventa días antes de que iniciara el proceso electoral, realizara la adecuación correspondiente. Cfr. Sentencias de acciones de inconstitucionalidad 22/2001 y sus acumuladas 23/2001 y 24/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, septiembre de 2001, página 825; y 27/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XVII, marzo de 2003, respectivamente.

expida normas que promuevan la igualdad de oportunidades de los indígenas y establezcan las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación.

De las consideraciones de la SCJN, se destaca de nueva cuenta la aplicación de la interpretación gramatical de la fracción II del Artículo 105 constitucional de la que extrae que las acciones de inconstitucionalidad tienen por único objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución; lo anterior, a partir del presupuesto esencial de acción, por el que debe ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma; señala la naturaleza como medio de control abstracto de la constitucionalidad.

No obstante, la omisión por mandato expreso que se observa, mediante la sentencia de fecha siete de junio de 2007²⁴³, en un cerrado debate, se decidió por el Tribunal Constitucional mexicano declarar improcedente la acción respecto de la omisión del legislador de regular los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para adquirir, operar y administrar medios de comunicación, prevaleciendo el criterio de improcedencia de la vía en atención a la naturaleza del medio de control.

c. Acción de inconstitucionalidad 118/2008

En fecha treinta y uno de octubre de 2008, el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, en apego a la legitimación otorgada conforme al inciso f) de la fracción II del multicitado Artículo 105 de la CPEUM, promovió acción de inconstitucionalidad por la invalidez del decreto de reformas a los Artículos 82 y 105 del Código Electoral del Estado Libre y Soberano de Morelos, emitido por el Congreso del Estado de Morelos y promulgado por el Gobernador, publicadas en el periódico oficial de esa entidad federativa de dos de octubre de dos mil 2008; se reclamó por el promovente la omisión relativa del

²⁴³ Cfr. Sentencia de acción de inconstitucionalidad 26/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVI, septiembre de 2007, p. 1623.

Congreso Local por la legislación deficiente en diversas disposiciones del Código Electoral local.

En sentencia de fecha nueve de diciembre de 2008²⁴⁴, el resolutor registró que la omisión ocurre como consecuencia la legislación deficiente e inatención del imperativo constitucional derivado de la reforma federal en materia electoral, por el que las Constituciones y leyes de los Estados en esta materia deben garantizar que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación; asimismo, en sus razones reconoce que, si bien en principio se ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, tal criterio no aplica cuando se trata de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.

Por tal motivo, se estimó procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad presentada por el partido actor en contra de la omisión legislativa del Congreso del Estado de Morelos al regular de manera deficiente en el Código Electoral de esa entidad, los supuestos y las reglas de los recuentos parciales o totales en los ámbitos administrativo y jurisdiccional prevista en el inciso l) de la fracción IV del numeral 116 de la Constitución General de la República.

En el considerando séptimo de la sentencia, el juez constitucional fijó los efectos de la omisión relativa y determinó que el órgano legislativo debía legislar a la brevedad posible, para suplir la deficiencia señalada, cuyas modificaciones debían ser aplicables para el proceso electoral que se avecinaba.

En consecuencia, en el resolutivo cuarto se declaró fundada la acción de inconstitucionalidad en contra de la omisión legislativa relativa y se obligó al órgano legislativo local a legislar a la brevedad posible, para corregir la deficiencia apuntada, antes de la celebración de la jornada electoral estatal del cinco de julio de dos mil nueve.

²⁴⁴ Cfr. Sentencia de acción de inconstitucionalidad 118/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIX, enero de 2009, p. 1918.

d. Acción de inconstitucionalidad 21/2009

Criterio semejante al anteriormente señalado prevalece al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2009 que se interpuso el veintiocho de enero de 2009, por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática; en lo que importa a la presente investigación, por la omisión legislativa relativa del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, en diversas disposiciones del Código Electoral para la entidad.

Mediante sentencia de fecha veinticinco de agosto de 2009²⁴⁵, a cargo del Ministro Ponente Mariano Azuela Güitrón, se declaró procedente y fundada omisión legislativa en relación al Artículo 24 del mencionado Código Electoral Local, acerca de los límites de sobrerrepresentación y la independencia en la asignación de diputados de representación proporcional de los de mayoría relativa por partido, obligación de legislar que se cumple de manera general, pero resulta deficiente en lo señalado.

En el mismo tenor, se consideró que existe omisión legislativa en el Artículo 321 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas. Lo anterior, toda vez que, aunque dicho numeral es acorde con lo mandado en Artículo 116, fracción IV, inciso n), de la CPEUM, mediante el cual se ordena que las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garanticen que se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse, en el catálogo no se incluyen a todos los sujetos de responsabilidad.

Por lo que atañe a los efectos y alcances de la sentencia, en el resolutivo sexto se declaró la invalidez de los Artículos 24, párrafo último, y 321 del Código Electoral del Estado de Tamaulipas, en tanto presentan una omisión legislativa relativa, ordenando al legislador subsanarlo a la brevedad posible con anterioridad al inicio del proceso electoral.

²⁴⁵ Cfr. Sentencia de acción de inconstitucionalidad 21/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXX, diciembre de 2009, p. 928.

B. Sentencias de controversias constitucionales

Acercas de la síntesis informativa de las sentencias de controversia constitucional de la muestra de análisis, que guardan relación directa con el conocimiento y atención de la omisión legislativa, conviene esclarecer que, como consecuencia de la fecha de resolución, el orden cronológico ascendente es 14/2005, 4/2005 y 7/2005.

a. Controversia constitucional 14/2005

La sentencia de controversia constitucional 14/2005²⁴⁶, de fecha tres de octubre de 2005, surge en la causa del mismo número y año de presentación, el día once de febrero, por la representación legal del Municipio de Centro, Estado de Tabasco, con apego al inciso i) de la fracción I del Artículo 105 de la CPEUM, en contra del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, ambos de la mencionada Entidad Federativa.

Aunque se reclama de origen la omisión del Congreso Local de dictaminar y resolver una iniciativa relativa a la actualización a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, del estudio de fondo, el Tribunal Pleno detecta la omisión absoluta del Poder Legislativo local por la falta de adecuación constitucional, en atención al Artículo Quinto Transitorio del Decreto de 1999, por el que se reformó y adicionó el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En sus considerandos, el intérprete constitucional hizo alusión a que la omisión legislativa en revisión deriva de una competencia de ejercicio obligatorio, toda vez que el Congreso Local tenía la obligación constitucional de adoptar las medidas necesarias a fin de resolver fundada y motivadamente, sobre la actualización de los valores unitarios de suelo que sirvieran de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, dentro de un plazo determinado impuesto expresamente por el órgano reformador de la Constitución,

²⁴⁶ Cfr. Sentencia de Controversia constitucional 14/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, diciembre de 2005, p. 2301.

antes del inicio del ejercicio fiscal de dos mil dos, siempre y cuando los Municipios le hicieran la previa propuesta, de conformidad con el Artículo Quinto Transitorio del Decreto de reforma.

Es preciso el resolutor al manifestarse además acerca de que la omisión absoluta, derivada del mandato constitucional expreso que se señala, impide la eficacia plena de la norma constitucional. Por lo anterior, la sentencia obligó al Congreso del Estado de Tabasco a que, dentro del segundo periodo ordinario de sesiones siguiente a la fecha de resolución debía dar cumplimiento al mandato señalado expresamente en los Artículos 115, fracción IV, inciso a) antepenúltimo y penúltimo párrafos, así como el Artículo Quinto Transitorio del Decreto de 1999, por el que se adicionó y reformó el aludido Artículo 115 constitucional señalado, lo que se fijó en el punto resolutorio cuarto.

b. Controversia constitucional 4/2005

Siguiendo el razonamiento de procedencia de la vía respecto de omisiones legislativa absolutas, la sentencia de fecha trece de octubre de 2005²⁴⁷, resolvió la controversia constitucional 4/2005 presentada por el Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, en atención a lo señalado por el inciso i) de la fracción I del Artículo 105 de la CPEUM, en contra del Poder Legislativo del mismo estado.

Si bien en la demanda la omisión legislativa no se precisa ni se reclama como tal, el Tribunal Pleno detectó del estudio de los conceptos de invalidez planteados la omisión absoluta del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, respecto del Artículo Segundo Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de 1987, mediante el que se reformaron, entre otros, los Artículos 17 y 116 de la CPEUM, transitorio en el que se establece la obligación constitucional de adecuar la Constitución y las leyes locales a las disposiciones de la Constitución Federal.

²⁴⁷ Cfr. Sentencia de controversia constitucional 4/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, diciembre de 2005, p. 1583.

Sustentó el intérprete constitucional que, con la omisión legislativa absoluta detectada, el Legislador del Estado de Tlaxcala, con su inactividad, quebrantó la normatividad constitucional al desobedecer un mandato expreso constitucional.

Los efectos de la sentencia no se refieren en particular a la omisión, sino al estudio de fondo; sin embargo, el Tribunal Constitucional lo hizo a manera de precisión previa y conminó al Congreso del Estado de Tlaxcala para que, a la brevedad posible diera cumplimiento al mandato constitucional referido.

c. Controversia constitucional 7/2005

En similar contexto al señalado en la sentencia de controversia constitucional 14/2005, en vía de controversia constitucional radicada bajo el número de expediente 7/2005, presentada el tres de febrero de 2005, el Municipio de Carmen, Estado de Campeche, a través de su representación jurídica, de conformidad con el inciso i) de la fracción I del Artículo constitucional, reclama la omisión absoluta del Poder Legislativo del Estado de Campeche ante la falta de adecuación de Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, a las bases del Artículo 115, fracción II, inciso b), de la CPEUM.

En los razonamientos del intérprete constitucional, vertidos en la resolución de fecha veintiocho de noviembre de 2006, sobresale que la omisión legislativa es susceptible de impugnarse en vía de controversia constitucional, porque el actor expone una violación directa, a una obligación de hacer o facultad de ejercicio obligatorio para que los Estados adecuen su normatividad interna a las nuevas prevenciones de dicho precepto, dentro de un plazo determinado²⁴⁸.

En el considerando décimo se hace particular mención a los efectos generales que produce la declaración de invalidez que se atiende; en consecuencia, se obligan a la Legislatura Local a realizar las adecuaciones en materia municipal, apeándose a la norma impugnada en el punto resolutivo cuarto. Sobre este particular, destaca que el juez constitucional, además de detectar la

²⁴⁸ Cfr. Sentencia de controversia constitucional 7/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVI, julio de 2007, p. 1686.

inconstitucionalidad por omisión en la que incurre el legislador y obligarle a subsanarla, establece los lineamientos de corrección a los que ha de sujetarse.

C. Sentencias de juicios de amparo en revisión

Por lo que hace a la sistematización propia de las sentencias de amparo en revisión analizadas, es indispensable señalar que, además de ordenarse por medio de control y en forma cronológica ascendente, ésta agrupa en el mismo supuesto a las sentencias que por reiteración de criterios de interpretación integran jurisprudencia.

a. Juicio de amparo en revisión 961/1997

Al emitir la sentencia de amparo en revisión 961/1997, la SCJN sustentó la improcedencia de la vía en atención al principio de relatividad de las sentencias de amparo, de conformidad con lo contenido en el Artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en los Artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la citada legislación ordinaria.

Se sostuvo por el resolutor que, el principio de relatividad “impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria”²⁴⁹.

Las razones esgrimidas por el Tribunal Pleno constituyen el referente interpretativo principal en relación con la improcedencia de la vía para conocer y resolver acerca de la inconstitucionalidad de las omisiones legislativas, que habría de replicarse hasta la actualidad, con las salvedades que se señalaran en lo subsecuente.

²⁴⁹ Cfr. Sentencia de juicio de amparo en revisión 961/1997, engrose descargable en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=13494>

b. Juicios de amparo en revisión 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008, y 229/2008

En la misma línea argumentativa expuesta en la sentencia analizada previamente, en las sentencias derivadas de los amparos en revisión 220/2008²⁵⁰, 218/2008²⁵¹, 219/2008²⁵², 221/2008²⁵³, y 229/2008²⁵⁴, se declaró la improcedencia de la vía con motivo de los efectos relativos del juicio de amparo.

Las causas enunciadas reclamaban violaciones producidas por diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de 2007, integrada por 254 Artículos y 47 transitorios; en relación con la omisión legislativa, se reclamó que el Artículo 169 de la ley referida infringía el Artículo 4° constitucional, en tanto omite contemplar que los fondos para vivienda, también puedan utilizarse para: **a)** el pago de enganche de una vivienda ó, **b)** abono al capital del adeudo hipotecario, como lo contemplaba la Ley anterior.

El argumento recurrente en las sentencias en comento precisó que, si bien configuraba la omisión legislativa, las violaciones reclamadas no podían ser reparadas por vía de amparo, aduciendo el principio de relatividad de las sentencias.

c. Juicio de amparo en revisión 588/2012

La relatividad de los efectos de las sentencias de amparo seguida con tanta vehemencia en las causas revisadas previamente, es advertida también en la sentencia de amparo en revisión 588/2012²⁵⁵, asunto en el que se reclamó la

²⁵⁰ Cfr. Sentencia de juicio de amparo en revisión 220/2008, engrose descargable en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=99078>

²⁵¹ Cfr. Sentencia de juicio de amparo en revisión 218/2008, engrose descargable en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=99032>

²⁵² Cfr. Sentencia de juicio de amparo en revisión 219/2008, engrose descargable en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=99031>

²⁵³ Cfr. Sentencia de juicio de amparo en revisión 221/2008, engrose descargable en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=99088>

²⁵⁴ Cfr. Sentencia de juicio de amparo en revisión 229/2008, engrose descargable en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=99151>

²⁵⁵ Cfr. Sentencia de juicio de amparo en revisión 588/2012, engrose descargable en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=144127>

omisión legislativa de establecer un procedimiento para el otorgamiento de licencias a cargo de los Presidentes Municipales en el Estado de Nuevo León.

Si bien se hace mención por el juez constitucional del cambio de paradigma con motivo de la reforma de seis de junio de 2011, advierte que la procedencia del juicio de amparo, respecto del tipo de omisión al que se refiere el precepto constitucional, opera sólo en materia de derechos humanos.

En consecuencia, se apega el intérprete constitucional al criterio de improcedencia ampliamente utilizado en el pasado en atención al Artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el Artículo 107, fracción II, de la CPEUM.

d. Juicio de amparo en revisión 1359/2015

Adquiere relevancia la sentencia emitida con motivo del Amparo en revisión 1359/2015 promovido por la Asociación Civil Artículo 19, del conocimiento de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el que se reclama la omisión de expedir la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 134 de la Constitución de conformidad con lo dispuesto por el Artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en Materia Política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. La ejecutoria en comento representa un tratado desde la perspectiva del máximo tribunal mexicano acerca del tema objeto de estudio²⁵⁶.

En sentencia de fecha quince de noviembre de 2017²⁵⁷, se declaró en la causa que una omisión legislativa se presenta cuando exista un mandato

²⁵⁶ De la sentencia en comento, se derivaron principalmente los criterios jurisprudenciales de rubros: “DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS”; “OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR”; “OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO”, referidos en acápites previos.

²⁵⁷ Cfr. Sentencia de juicio de amparo en revisión 1359/2015, engrose descargable en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf

constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente.

Esto es, con independencia del tipo de omisión legislativa que se reclame, ante la existencia de un mandato puntual de jerarquía constitucional para que el órgano o los órganos legislativos expidan la normativa con base en la cual habrá de regularse una determinada situación, y de la que depende la posibilidad de hacer efectivos ciertos derechos, es procedente la vía.

2. Análisis de los resultados obtenidos

Con la referencia al contenido de las sentencias objeto de análisis establecida, a partir de los resultados obtenidos en la aplicación de las guías de análisis respectivas, es factible analizar los alcances del control de la constitucionalidad que ofrecen los medios de control, dispuestos en vía jurisprudencial por la SCJN, para conocer y resolver acerca de la inconstitucionalidad por omisión legislativa. En este contexto, se construyen cinco aspectos relevantes de análisis, a razón de los siguientes criterios:

A. Por procedencia o improcedencia del medio de control de la constitucionalidad

Del análisis gramatical de la fracción II del Artículo 105 constitucional, se aprecia la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, por lo que no resulta extraño que, en la sentencia de acción de inconstitucionalidad 7/2003 no se estime la vía idónea para conocer y resolver acerca de las omisiones del legislador y se convierta en el razonamiento rector.

La observación previa se relaciona también con la sentencia de acción de inconstitucionalidad 26/2006, en virtud de que el juez constitucional pese a que la invalidez reclamada tiene sustento en un mandato expreso, alude la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto, así como el parámetro y objeto de control de índole positivo, y se apega al criterio de improcedencia de la vía.

En contraste, en las sentencias de acción de inconstitucionalidad 118/2008 y 21/2009, el criterio predominante de improcedencia se altera: se constata que la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en tratándose de omisiones legislativas de tipo relativo. La particularidad de las sentencias en comento, se debe a que, no solo reconocen la inconstitucionalidad por omisión, sino que también obliga al legislador a subsanarla dentro de un periodo de tiempo determinado.

Respecto del estudio de las omisiones legislativas atendidas en vía de controversia constitucional, si bien se determina procedente, en las sentencias de controversia constitucional 14/2005, 4/2005 y 7/2005 se hace patente que el estudio se hace no en atención a la inconstitucionalidad que la omisión propiamente genera, sino a la naturaleza del medio de control de resolver conflictos suscitados entre los diversos entes de la administración pública.

Por lo que hace al juicio de amparo, se constata en las sentencias de amparo en revisión 961/1997, las agrupadas 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008, y 229/2008; así como la 588/2012, la improcedencia de la vía en atención a la relatividad de los efectos; esto es porque, según el criterio de interpretación del juez constitucional, solventar una omisión legislativa implicaría la creación de una ley, es decir, una prescripción general, con efectos vinculantes no sólo al promovente del amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada.

B. Por el tipo de omisión que se advierte o reclama

En definitiva, por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad, en relación con la procedencia o improcedencia de la vía para atender y resolver acerca de las omisiones legislativas, se extrae de los razonamientos vertidos por el juez constitucional que, la procedencia de la vía se condiciona al tipo de omisión legislativa del que se trate, es decir, procede la acción de inconstitucionalidad en tratándose de omisiones de tipo relativo, en interpretación gramatical-teleológica de la fracción II del Artículo 105 de la CPEUM.

Con antelación a la reforma constitucional en materia judicial de 2021, se observa que la SCJN ya orientaba la procedencia en vía de controversia constitucional para resolver omisiones legislativas absolutas; el razonamiento anterior es recurrente en las sentencias de controversia constitucional 14/2005, 4/2005 y 4/2005.

Con independencia del tipo de omisión, se observa en las sentencias de amparo en revisión 961/1997, las agrupadas 220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008, y 229/2008 que, antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, e incluso durante los primeros años, como se aprecia en la sentencia de la causa 588/2012, la vía era estimada improcedente.

La sentencia de amparo en revisión 1359/2015, ejemplifica el cambio de paradigma al respecto, en razón de que, en tratándose de derechos humanos, con independencia del tipo de omisión, es procedente la reclamación a través del juicio de amparo, criterio interpretativo que se fortalece con el paso de los años.

C. Por el tipo de mandato al legislador

Del análisis de las sentencias de acción de inconstitucionalidad señaladas, se obtiene que, con la particularidad de la procedencia que se determinó con antelación, se han abocado únicamente al conocimiento de omisiones legislativas que devienen del incumplimiento de mandatos concretos al legislador; en consecuencia, se considera por el intérprete constitucional que se configuran causales de improcedencia cuando la omisión se actualiza con motivo de facultades o competencias legislativas de ejercicio potestativo.

De las sentencias de controversia constitucional analizadas, se deduce que la vía procede en tratándose de omisiones legislativas que transgreden el mandato expreso del legislador, en particular, la obligación de regular en plazos determinados las normas señaladas.

Se reconocen dos etapas en la evolución de la procedencia del juicio de amparo: la primera, improcedente sin importar el tipo de mandato del legislador, atendiendo en cambio a los efectos relativos que caracterizan al medio de control

de la constitucionalidad; la segunda, no obstante que reconoce la procedencia de la vía cuando existe un mandato expreso a nivel constitucional, aún se encuentra en proceso respecto del catálogo de derechos integrados al bloque de constitucionalidad.

D. Por los alcances y efectos de la sentencia

Por lo que hace a los alcances y efectos de la sentencia, en cuanto a los efectos propios de la naturaleza del medio de control, son generales; sin embargo, los alcances de las resoluciones analizadas son diversos: desde la conminación a atender la omisión, hasta el otorgamiento de un plazo limitado para el cumplimiento del mandato expreso a legislar.

Cabe señalar que los efectos de la sentencia son generales, no obstante, los alcances se establecen a consideración por el juez constitucional, es decir, en algunos casos se obliga al legislador a subsanar la omisión, en tanto que en otros solamente se le conmina a cumplir con la competencia o facultad de ejercicio obligatorio dispuesta.

En tratándose de juicios de amparo promovidos por violaciones a derechos humanos, pese a la naturaleza de efectos relativos de la vía, los efectos de la sentencia son generales, como se distingue de la sentencia de amparo en revisión 1359/2015.

E. Consideraciones en materia de derechos humanos

Es necesario recalcar que, en atención a la sentencia de acción de inconstitucionalidad 26/2006, la vía en análisis no es la idónea para reclamar vulneraciones constitucionales en materia de derechos humanos.

En el análisis de las sentencias de controversia constitucional 14/2005, 4/2005 y 7/2005, se observa que la materia de las mismas lo constituyen conflictos entre poderes y entes de la administración pública, por tanto, no se obtienen resultados que permitan determinar si la vía es compatible con el estudio de omisiones legislativas absolutas relacionadas con derechos humanos.

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se aligeró el arraigado criterio de improcedencia del juicio de amparo en razón de la relatividad de los efectos de las sentencias; como se obtiene del análisis de la sentencia de amparo en revisión 1359/2015, la vía es la idónea para reclamar violaciones en la materia, lo que implica que, en presencia de mandato constitucional expreso dirigido al legislador, en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, los tribunales de amparo tienen el deber de proteger a las personas frente a las omisiones legislativas, garantizando que éstas no se traduzcan en vulneraciones de sus derechos fundamentales.

CAPÍTULO CUARTO

INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA: DEL PANORAMA INTERNACIONAL A LA PROSPECTIVA DE SOLUCIÓN EN MÉXICO

“La stabilizzazione e la garanzia della costituzione, nella prospettiva di un diritto costituzionale ricondotto esclusivamente alle norme poste da un legislatore costituente, è un’opera impervia che non può compiersi che attraverso i meccanismi formali che la costituzione stessa prevede (...)”²⁵⁸.

I. ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO DE LAS EXPERIENCIAS EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA

En la Ciencia del Derecho, el estudio de una figura jurídica no puede limitarse a los confines nacionales o la revisión aislada. La comparación jurídica, apunta Giuseppe de Vergottini, es la operación intelectual “de contraste entre ordenamientos, institutos y normativas de diferentes ordenamientos que, si se lleva a cabo de manera sistemática y según los cánones del método jurídico, asume los caracteres de las disciplinas científicas”²⁵⁹.

Acerca de las vías para revisar la inconstitucionalidad por omisión, propiamente la legislativa en atención al objeto de estudio, así como de las soluciones adoptadas en consecuencia, el conocimiento de las experiencias de Derecho Comparado ofrece un marco sólido de referencia que permitirá reforzar una propuesta de características idóneas para el caso mexicano, la cual será

²⁵⁸ Mortati, Costantino, *La Costituzione in senso materiale*, Milán, Giuffrè Editore, 1998, p. 38. (...) “la estabilización y garantía de la constitución, desde la perspectiva de un Derecho Constitucional que sólo puede remontarse a las normas establecidas por un legislador constituyente, es una tarea impermeable que sólo puede realizarse a través de los mecanismos formales que la propia constitución prevé (...)”. Traducción propia.

²⁵⁹ Vergottini, Giuseppe de, *Derecho Constitucional Comparado*, 6a. ed., Claudia Herrera (traductor), México, UNAM- Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004, p. 2.

formulada como resultado y aportación de la investigación en apartados subsecuentes.

Más allá de una finalidad propiamente teórica, el estudio que se propone resulta un instrumento útil e indispensable de micro comparación, en el que se confrontan la actividad práctica jurisdiccional, así como la jurisprudencial, como respuesta a la figura en cuestión.

Conviene dar unas breves advertencias metodológicas preliminares: el estudio de Derecho Comparado que se desarrolla en este apartado plantea comprender las modalidades a través de las cuales, los tribunales constitucionales y órganos de jurisdicción constitucional²⁶⁰, ejercen el control de la constitucionalidad sobre omisiones legislativas; por ello, se han agrupado los ordenamientos, que prevén instrumentos de control específicos, o generales, que se orientan a atender la institución, según su analogía sustancial y estructuras constitucionales.

Bajo este enfoque, debe mencionarse que el estudio comparativo no pretende abarcar la totalidad del catálogo de instrumentos tendientes a restaurar el universo de transgresiones posibles a las normas constitucionales, lo que excede los límites de la investigación; en aras de evitar la saturación de información que no corresponde a los objetivos planteados, se excluyen instrumentos relativos a control de la constitucionalidad destinados a afectaciones constitucionales diversas a la materia objeto de estudio.

1. Antecedentes teóricos y determinaciones metodológicas

La agrupación del objeto de estudio con elementos que presentan rasgos comunes se sitúa dentro de los principios metodológicos fundamentales del

²⁶⁰ La naturaleza de un Tribunal Constitucional puede determinarse desde dos perspectivas distintas: a) desde una perspectiva formal, es aquél órgano creado para conocer especial y exclusivamente de los conflictos constitucionales, situado fuera del aparato jurisdiccional ordinario e independiente tanto de éste como de los poderes públicos; y, b) una noción moderna y más amplia que corresponde a su enfoque material, que entiende por Tribunal Constitucional al órgano jurisdiccional de mayor jerarquía que posee la función esencial o exclusiva de establecer la interpretación final de las disposiciones de carácter fundamental. Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de México, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, 2006, t.I, p. 242.

Derecho Comparado; entre los criterios de mayor utilidad al referirse a instituciones jurídicas, se advierten las distinciones por sistemas jurídicos, por familias de sistemas jurídicos, o por ubicación geográfica.

Los tratadistas modernos coinciden en la agrupación en cuatro sistemas o familias principales del Derecho: Romano-Germánica, del *Common Law*, de los derechos socialistas, y sistemas filosóficos o religiosos²⁶¹; no obstante, las experiencias jurisdiccionales y jurisprudenciales consideradas en el estudio no permiten adoptar criterios estrictamente geográficos, o destacados en función de los sistemas o familias jurídicas con las que pueden identificarse los ordenamientos jurídicos estudiados.

Señala Somma que los agrupamientos identificados a partir de esos conceptos difícilmente “pueden atender al ordenamiento clasificado prescindiendo del elemento de la estatalidad, aun cuando éste venga expresamente juzgado un elemento no esencial”²⁶²; hablando de justicia constitucional, la expansión global, en particular después de la segunda guerra mundial, ha sido acompañada de la proliferación de modelos, según las dos variaciones más representativas: americano y austriaco o europeo, y de su recíproca hibridación en regiones latinoamericanas.

El sistema americano²⁶³ representa un control de la constitucionalidad rígido, concreto y difuso, en el que todos los jueces pueden declarar la inconstitucionalidad

²⁶¹ Cfr. Vallarta Plata, José G., *Introducción al estudio del Derecho Constitucional Comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2002, p.9.

²⁶² Somma, Alessandro, *Introducción al Derecho Comparado*, Esteban Conde Naranjo (traductor), Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2015, p. 90.

²⁶³ A partir del caso *Marbury vs Madison*, en 1803, la Corte Suprema estadounidense asumiría la posición de máximo juez constitucional. En este caso en particular, el juez Marshall, Presidente de la Corte sustenta una doctrina de revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes. La trascendencia del caso *Marbury vs Madison* recae en su sentencia: por primera vez se anuló una ley federal, abriendo el control de la legislación por el Tribunal Supremo, convirtiéndose en el primer antecedente del control jurisdiccional de la constitucionalidad. El fallo del caso, fijó los siguientes postulados: a) una afirmación de principio: “La Constitución escrita ha sido considerada desde siempre como la ley fundamental y superior de la nación, y consecuentemente la teoría de tales gobiernos ha de ser que un acto de la legislatura que repugne a la constitución es nulo”; b) la necesidad de optar por una de las dos normas en conflicto: “Si una ley está en oposición a la Constitución, si ambas, la ley y la Constitución son aplicables al caso particular, el Tribunal tiene que determinar cuál de estas reglas en conflicto es la que rige el caso”; y c) la lógica preeminencia de la Constitución: “Si los tribunales han de observar la Constitución y la Constitución es superior a

de leyes y actos; es incidental, toda vez que la cuestión constitucional no es el objetivo principal, sino surge como una cuestión accesoria que debe ser deslindada previo a la resolución final.

Los jueces, en virtud de su actividad judicial ordinaria, pueden advertir la inconstitucionalidad de leyes y actos, emitiendo una resolución *inter partes* que no supone la desaparición de la norma del ordenamiento jurídico, sino solo su desaplicación en el caso concreto; así, el control tiene alcances declarativos, *ab origine*, es decir, se considera incompatible con la Constitución, sin anularla, aplicándola directamente: los efectos de la sentencia son retroactivos.

En cambio, el sistema austriaco o europeo²⁶⁴, en su construcción original de 1920, tiene como principal característica concentrar y encomendar el control de la constitucionalidad en un órgano *ad hoc*, que posee la experiencia en la función jurisdiccional y conocimiento del sistema jurídico. Es principal, porque se reclama por vía de acción una revisión de control abstracto de la compatibilidad de la ley con la Constitución “dirigido esencialmente a asegurar la constitucionalidad del derecho objetivo mediante la eliminación de leyes inconstitucionales”²⁶⁵, con independencia de una aplicación a casos concretos.

En este tipo de control de características abstractas, las resoluciones tienen rasgos constitutivos que determinan la derogación de la ley encontrada inconstitucional, con efectos *ex tunc* y alcances *erga omnes*, según los cuales no se prejuzgan las posibles aplicaciones que la ley en cuestión hubiera tenido en el pasado.

cualquier acto ordinario de la legislatura, la Constitución y no tal acto ordinario ha de regir el caso a que ambas se aplican, ya que otra cosa sería subvertir el verdadero fundamento de todas las constituciones escritas”.Cfr. González-Trevijano, Pedro José, *El tribunal constitucional*, Elcano, Editorial Aranzadi, 2000, pp. 23-24.

²⁶⁴ El pensamiento del jurista austriaco se puede estructurar, en lo que atañe a su construcción de la jurisdicción constitucional, según los siguientes principios: el reconocimiento de la superioridad jerárquica de la Constitución, que da validez al resto de las normas que integran el ordenamiento jurídico; la garantía de que el carácter constitucional supremo no se verá trastocado por la actividad normativa del Estado; asimismo, propugna por encomendar la revisión de la constitucionalidad de las leyes a un órgano especializado denominado Tribunal Constitucional. Cfr. González-Trevijano, Pedro José, op. cit., pp. 24-31.

²⁶⁵ Groppi, Tania *et al.*, (coords.), *La Justicia Constitucional en Europa*, México, FUNDAp, 2004, p. 24.

Empero, como resultado de una hibridación de sistemas, el control de la constitucionalidad desarrollado en América Latina es uno de los más variados, en virtud de que cada país ha diseñado un sistema propio en el que fusiona características de tipo concentrado y difuso; en el que la jurisdicción constitucional es compartida: concentrada, en el órgano que ejerce en última instancia el control de la constitucionalidad, que puede ubicarse fuera o dentro del Poder Judicial, como Tribunal independiente, tratarse de una Sala especializada del Tribunal Supremo o corresponde ejercerlo al máximo órgano actuando en Pleno; difusa, porque permite a los jueces de la jurisdicción ordinaria inaplicar en casos concretos normas que estiman inconstitucionales; lo mismo sucede con los alcances y efectos de las resoluciones, los cuales varían de país a país.

Las diferencias entre los sistemas de control de la constitucionalidad que se revisan además de la ubicación geográfica en la que predominan, devienen de las distintas circunstancias históricas, sociales, económicas, integran la realidad de cada región, así como de las filosofías políticas que imperaron en los momentos en que éstos fueron diseñados, en los cuales se evidencia una distinta organización del Estado.

En el sistema de control de tintes americanos, en el sistema austriaco o europeo, o en las variaciones desarrolladas en el contexto latinoamericano, las prácticas ante las omisiones legislativas despliegan múltiples vías y soluciones posibles: mediante vías jurisdiccionales específicas, o bien, a través de desarrollos jurisprudenciales y de la doctrina constitucional, como consecuencia de la implementación de vías jurisdiccionales generales o no particulares a la materia.

El criterio de agrupación por sistemas de control de la constitucionalidad descarta la revisión de ordenamientos que ofrecen alternativas efectivas en la práctica; desde una perspectiva amplia, el estudio se extiende a países que se comportan en torno a sistemas de control de la constitucionalidad con características no comunes entre sí.

Por ende, a la luz de los objetivos de la investigación, debido a la ausencia de estudios comparativos similares, y al carácter multiforme de las experiencias

comparadas, la sistematización de la información obtenida requiere una decisión metodológica significativa a efecto de establecer un marco clasificatorio exhaustivo y recíprocamente excluyente.

La focalización que se ofrece confronta los mecanismos preferentemente procesales, específicos o generales, con la finalidad de destacar las similitudes, diferencias y sobre todo advertir las tendencias y notas características contemporáneas de la institución.

Desde esta perspectiva de estudio, cabe recordar los fundamentos teóricos expuestos en acápites previos: el objeto de control de las omisiones legislativas es “el incumplimiento de la Constitución por ausencia de las medidas legislativas necesarias para hacer realidad los mandatos constitucionales”²⁶⁶.

Sin embargo, la afectación que provoca puede ocurrir desde dos hipótesis: de manera abstracta, cuando la falta de desarrollo legislativo, por desacato a mandatos constitucionales de acción, crea situaciones normativas contrarias y afecta la plena vigencia de la Constitución; o de manera concreta cuando “la ausencia normativa no crea ningún problema; sólo después de la intervención positiva discrecional del legislador puede surgir eventualmente una cuestión de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad”²⁶⁷, es decir, cuando la imposibilidad de ejercitar un derecho en particular deviene de una acción incompleta, excluyente y, en ocasiones discriminatoria por parte del legislador.

Sea cuando la inactividad de algún órgano estatal representa un obstáculo para el desenvolvimiento de los preceptos constitucionales, o cuando la actividad legislativa parcial conlleva a la vulneración de un derecho fundamental individual, ante la subsistencia del problema y la ineficacia de los instrumentos previstos en el contexto nacional, este apartado se orienta a la revisión de soluciones en opciones

²⁶⁶ Nunes de Almeida, Luis, “Portugal”, en Aja, E, (ed.), *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual*, Barcelona, Ariel, 1998, p. 222.

²⁶⁷ Hernández Valle, Rubén, “La jurisdicción constitucional en Costa Rica”, en Bogdandy, Armin von *et al.*, (coord.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿hacia un lus Constitutionale Commune en América Latina?*, México, UNAM-Max-Plank-Institut- Instituto Iberoamericano de derecho constitucional, 2010, t.I, p. 578.

jurisdiccionales de derecho positivo vigente observadas de manera cotidiana en las prácticas internacionales para advertir y resolver la problemática de la inconstitucionalidad de las omisiones legislativas.

En concordancia con lo anterior, se realiza una revisión panorámica de las experiencias internacionales, desde dos perspectivas: el parámetro objetivo de control y las consecuencias normativas que pudieran derivarse de la inactividad legislativa, con especial acercamiento a la modulación de los efectos de las sentencias constitucionales recaídas.

2. Inconstitucionalidad por omisión legislativa, vías y soluciones en Europa y América Latina: un estudio de Derecho Comparado

El legislador democrático, sustenta García Roca, posee una “presunción de constitucionalidad de sus disposiciones y una amplia libertad de configuración normativa, expresión de sus potestades de dirección política para aplicar la Constitución, y también para desarrollarla o concretarla, conforme a muy diversos programas y marcos ideológicos”²⁶⁸.

Es imprescindible colocarse desde la óptica planteada en los inicios de la investigación: pese a su libertad configurativa, el legislador no puede evadir el cumplimiento de los mandatos constitucionales que le imponen el desarrollo de cuerpos normativos o reglamentarios para tornar efectivo y aplicables la norma suprema.

Al respecto, Fernández Rodríguez considera que “el legislador ordinario asume la necesidad de desarrollar determinados preceptos del texto fundamental para, de esta manera, asegurar la eficacia del proyecto constitucional y la concreción del mismo”²⁶⁹; Aguiar de Luque sostiene, en relación con la inconstitucionalidad de las omisiones legislativas que “tan alterada queda la plenitud

²⁶⁸ García Roca, Javier, *La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España*, México, Porrúa-IMDPC, 2009, p. 31.

²⁶⁹ Fernández Rodríguez, José Julio, *La jurisdicción constitucional iberoamericana. El reto competencial*, México, Porrúa-IMDPC, 2014, p. 107.

del texto constitucional y tan negada la voluntad del constituyente con un actuar contrario a la Constitución como con un no actuar”²⁷⁰.

En concordancia con ambos autores, el control de la constitucionalidad sobre las omisiones del legislador se justifica con el argumento de asegurar la plena aplicación de la Constitución, hacer vigentes y operativas las normas constitucionales, y, a manera de reparación, restaurar la fuerza normativa de la norma suprema que ha sido violentada como consecuencia de la inactividad legislativa.

Gomes Canotilho apunta que la omisión legislativa se configura cuando: “el legislador no hace algo que positivamente le es impuesto por la Constitución. No se trata de un simple no hacer; sino, de un no hacer aquello a lo que, de forma concreta y explícita, estaba constitucionalmente obligado”²⁷¹.

Cuando se ejerce el control de la constitucionalidad sobre la figura en estudio se busca: en primera, identificar una exigencia constitucional de acción; en segunda, evidenciar que el legislador incurrió en incumplimientos de mandatos constitucionales que le atañen y que, por su grado de concreción, lo vinculan de forma directa.

Para ello, la función de los tribunales constitucionales y órganos análogos se orienta a la revisión de la actuación del Poder Legislativo, en la búsqueda de garantizar la protección de derechos fundamentales y salvaguardar la distribución de competencias entre los poderes públicos.

Siguiendo a Rolla, el juez constitucional “puede remediar la omisión en forma unilateral, al tramitar una sentencia interpretativa, la actuación directa de la prescripción constitucional con sede pretoria, o el recurso al ordenamiento

²⁷⁰ Aguiar de Luque, Luis, “El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, número 24, 1987, p. 25.

²⁷¹ Gomes Canotilho, Jose Joaquim, *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*, Coimbra, Coimbra Editora, 1982, p. 331.

internacional, o bien, en forma bilateral, a través de una colaboración entre el tribunal y la autoridad que dio lugar a la conducta omisiva”²⁷².

Es dable puntualizar que el tipo de solución y sus consecuencias dependerán necesariamente del instrumento procesal por medio del cual se presente a examen la inconstitucionalidad por omisión legislativa y, a su vez, del objeto del control, ya sea de efectos concretos e individuales o bien ineficacia de preceptos constitucionales.

Relacionado con la especificidad del instrumento de control implementado, se distinguen dos tipos, esto es, abstractos, mediante ampliación del parámetro de control por vía jurisprudencial, o bien, diseñados en específico para atender la inconstitucionalidad por omisión.

Acerca del ámbito espacial de aplicación del instrumento de control, en función de la jerarquía normativa del ordenamiento en el que se prevé, es posible establecer la siguiente clasificación: en la constitución o legislación nacional, o en la constitución o legislación estadual²⁷³; a partir de estos elementos, se establece el criterio de selección y agrupación por tipo de instrumento de control de la constitucionalidad de omisiones legislativas, en relación con el marco normativo en el que se prevé.

A nivel metodológico, se exploró el marco constitucional y legal de los países de Europa y América Latina que, en la práctica jurisdiccional constitucional o como producto jurisprudencial, tanto en control abstracto como concreto, examinan la constitucionalidad de la figura objeto de estudio y establecen criterios interpretativos para solventar los efectos negativos que provoca.

²⁷² Rolla, Giancarlo, “Técnicas de garantía y cláusulas de interpretación de los derechos fundamentales. Consideraciones sobre las constituciones de América Latina y de la Unión Europea”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, IIJ-UNAM, 2006, t. II, p.76.

²⁷³ Cfr. Bazán, Víctor, “Revisitando la anticonstitucionalidad y la inconveniencia por omisión”, en Famiglietti, Gianluca y Romboli, Silvia (coords.), *Justicia constitucional y protección de derechos. Reflexiones en torno al encuentro del CAF 2020*, México, Universidad de Pisa – Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021, p. 149.

De la revisión inicial, se seleccionaron veinte países²⁷⁴ los cuales se enlistan, en lo general, de manera alfabética: Alemania, Argentina, Austria, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, España, Guatemala, Italia, Nicaragua, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Con la consideración de que se estudia una institución que no presenta una estructura uniforme, sino que se ha armonizado según los aspectos jurídico, político, económico y social vigentes en cada uno de los países que se refieren, la sistematización propuesta permite enmarcar la naturaleza jurídica, parámetro de control, y, en caso de previsión, la legitimación procesal; no obstante, queda fuera de los alcances de la investigación abarcar en tan reducido espacio la legislación reglamentaria, por lo que se prescinde de enumerar las formalidades procesales y la substanciación.

A. Instrumentos específicos previstos en la Constitución

Al hablar de medios de control de la constitucionalidad, la prevalencia de los principios constitucionales conlleva que sólo en ella pueda establecerse su existencia, es decir, no pueden contemplarse en ordenamientos jurídicos de inferior jerarquía.

La conveniencia de previsión a nivel constitucional, apunta Covián Andrade²⁷⁵, se justifica por dos razones fundamentales: a) resulta necesario contar con medios de defensa constitucionalmente previstos que garanticen la vigencia del Estado de Derecho y la consecución de su núcleo esencial que es la limitación del ejercicio del poder político; y b) en casos de irregularidad parcial del orden jurídico, los sistemas de defensa y de control de constitucionalidad se traducen en el más

²⁷⁴ En 1974, la ex República Socialista Federativa de Yugoslavia, según su Artículo 377 constitucional, preveía un medio de control específico para omisiones legislativas al tenor siguiente: “Si el Tribunal de Garantías Constitucionales de Yugoslavia constatare que un órgano competente no hubiere dictado las normas necesarias para la ejecución de las disposiciones de la Constitución, de las leyes federales, estando obligado a dictarlas, dará conocimiento de ello a la Asamblea de la República Socialista Federativa de Yugoslavia”, no obstante, se excluye de la revisión por tratarse de una disposición de derecho positivo no vigente. Cfr. Constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia de 1974, consultada el 18 de mayo de 2022, en: <https://www.worldstatesmen.org/Yugoslavia-Constitution1974.pdf>.

²⁷⁵ Covián Andrade, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el Derecho Comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2001, p. 99.

importante medio de preservación del Estado de Derecho para conjurar los efectos del acto anticonstitucional .

De las diversas vías y soluciones ante la inconstitucionalidad por omisión legislativa examinadas, algunos países han optado por incorporar con rango constitucional instrumentos de control específico. En la revisión del marco constitucional de los países seleccionados en el estudio corresponden a esta categoría los siguientes:

a. Portugal

En el constitucionalismo portugués se distinguen tres periodos de la evolución del control de la constitucionalidad: a) de 1822 a 1911, un control eminentemente político; b) de 1911 a 1976, predomina el control de tipo difuso, que faculta a la generalidad de los tribunales ordinarios de apreciar la conformidad de las leyes y de los actos del poder público con la Constitución; c) a partir de 1976, se integra al control difuso un sistema de control concentrado en un Tribunal Constitucional situado según el estatuto constitucional, fuera de la jurisdicción ordinaria.

Acerca del control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas, la Constitución de Portugal, en su versión enmendada de al 2005, contempla en el Artículo 283 una vía específica, que se interpone ante el Tribunal Constitucional “por omisión de las disposiciones legislativas necesarias para hacer exigibles las normas constitucionales”²⁷⁶.

²⁷⁶ Cfr. Artículo 283 de la Constitución de Portugal. Texto original en idioma portugués: 1. *A requerimento do Presidente da República, do Provedor de Justiça ou, com fundamento em violação de direitos das regiões autónomas, dos presidentes das assembleias legislativas regionais, o Tribunal Constitucional aprecia e verifica o não cumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais.* 2. *Quando o Tribunal Constitucional verificar a existência de inconstitucionalidade por omissão, dará disso conhecimento ao órgão legislativo competente.* Traducción propia al idioma español: 1. El Tribunal Constitucional apreciará y verificará el no cumplimiento de la Constitución por omisión de las medidas legislativas necesarias para hacer exigibles las normas constitucionales, a requerimiento del Presidente de la República, del Defensor del Pueblo o, con fundamento en la violación de los derechos de las Regiones Autónomas, de los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las Regiones Autónomas. 2. Cuando el Tribunal Constitucional verifique la existencia de inconstitucionalidad por omisión, lo pondrá en conocimiento del órgano legislativo competente.

La figura en revisión presenta diferencias sustanciales de la redacción original prevista en la Constitución de 1976 que, en la opinión de Miranda²⁷⁷, además del órgano competente de la fiscalización, previamente en situada en el Artículo 279, al verificar la existencia de la inconstitucionalidad por omisión, se dirigía una recomendación a los órganos legislativos, dotando a la resolución de efectos declarativos y coactivos.

La legitimación activa en la prescripción portuguesa actual corresponde al Presidente de la República, al Defensor del Pueblo y, en algunos casos, a los presidentes de las asambleas legislativas regionales, de conformidad con el referido Artículo 283 constitucional.

En la construcción vigente, el Tribunal Constitucional únicamente aprecia y verifica la inconstitucionalidad por omisión, pero al constatarla no está facultado y, en consecuencia, no realiza ninguna intervención activa y directa, sino que sólo se limita a dar conocimiento de dicha inconstitucionalidad al órgano legislativo; es decir, las sentencias son propiamente declarativas y carecen de eficacia vinculante y operativa.

Al respecto, Fernández Rodríguez apunta que las resoluciones emitidas en la materia “no traen como consecuencia el inicio de un procedimiento legislativo dado que esta decisión de inconstitucionalidad carece de vinculatoriedad en estricto sentido jurídico, recayendo la coacción en los predios de la política”²⁷⁸.

Como recapitulación, pese a que la previsión constitucional de una vía jurisdiccional específica representa un paso positivo en la materia, en un sistema que “no da cabida a ampliar o construir jurisprudencialmente fallos que permitan prestar una eficacia plena a las normas constitucionales programáticas”²⁷⁹, las

Constitución de Portugal, 1975, con enmiendas hasta 2005, consultada el 19 de mayo de 2022, en: https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf?lang=es.

²⁷⁷ Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1993, pp. 516-519.

²⁷⁸ Fernández Rodríguez, José Julio, “La inconstitucionalidad por omisión en Portugal”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, España, número 101, Julio-septiembre 1998, p. 352.

²⁷⁹ Carpio Marcos, Edgar y Eto Cruz, Gerardo, *El control de las omisiones inconstitucionales e ilegales en el Derecho Comparado (reflexiones a propósito del caso peruano)*, México, FUNDAp, 2004, p. 47.

carencias en la operatividad de la figura en comento se deben principalmente a la ausencia de facultades suficientes del órgano de control de la constitucionalidad.

b. Brasil

La garantía de la Constitución en el Brasil es competencia del Supremo Tribunal Federal²⁸⁰; a partir de la Constitución de 1988, se despliega en el país un sistema de control de la constitucionalidad con características mixtas: concreto y abstracto; difuso, por vía de excepción ante los tribunales de la jurisdicción ordinaria, y concentrado, por vía de acción ante el Supremo Tribunal Federal; según se trate de control abstracto o concreto, produce resoluciones con efectos generales o *inter partes*.

Por lo que concierne a la figura objeto de estudio, el sistema jurídico brasileño es de los más complejos: en la constitución federal se establecen dos vías de control específicas, una de control abstracto, aunque la misma no aparece nombrada como tal en su literalidad, se concibe como acción directa de inconstitucionalidad por omisión; así como una vía de control concreto, el *mandado de injunção*; asimismo, como se revisará en lo sucesivo, la inconstitucionalidad por omisión es también visible en algunas de las constituciones estatales.

En el ámbito federal, la vía de control abstracto se establece en la sección 2 del Artículo 103 de la Constitución de la República Federativa de Brasil, a través de la acción directa de inconstitucionalidad, figura a la que se atribuye el estudio abstracto de actos y omisiones de los órganos públicos; el fundamento constitucional señalado, “declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida destinada a dar efectividad a una norma Constitucional, se comunicará al Poder Competente para la adopción de las providencias necesarias y, tratándose de órgano administrativo, para que se haga en treinta días”²⁸¹.

²⁸⁰ Acerca de las funciones de control de la constitucionalidad que ejerce el Tribunal Supremo Federal, Cfr. Artículo 102 de la Constitución de la República Federativa de Brasil, consultada el 16 de febrero de 2022, en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>.

²⁸¹ Cfr. Artículo 103.2 de la Constitución de la República Federativa de Brasil. Texto original en portugués: *Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias*. Traducción propia al idioma

La previsión de la figura en estudio a nivel federal, en su atención de control abstracto, presenta los siguientes aspectos: en primera, a diferencia de las otras figuras de control de la constitucionalidad competencia del Supremo Tribunal Federal brasileño, la acción directa de inconstitucionalidad por omisión no aparece de manera explícita en la redacción constitucional, en cambio, se obtiene de la interpretación sistemática y funcional del ordenamiento jurídico brasileño, y procede en los términos de la sección transcrita; en segunda, la omisión puede provenir de órganos distintos al legislativo, siempre que tengan la atribución explícita de desarrollar una medida normativa tendiente a tornar efectivo lo preceptuado a nivel constitucional.

Debe entenderse por medida destinada a dar efectividad a una norma constitucional, siguiendo a Bazán, el “acto materialmente legislativo, es decir, general, abstracto e imperativo, que habrá de ser emitido por un órgano político o por uno administrativo, con el fin de que se cumpla íntegramente el mandato constitucional”²⁸².

Por lo que hace a la legitimación activa, de conformidad con el Artículo 103 constitucional, puede interponer la acción directa de inconstitucionalidad, por acción u omisión: el Presidente de la República; la Mesa del Senado Federal; la Mesa de la Cámara de los Diputados; la Mesa de la Asamblea Legislativa; el Gobernador del Estado; el Procurador General de la República; el Consejo Federal de la Orden de los Abogados de Brasil; los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional; las Confederaciones Sindicales o entidades de clase de ámbito nacional.

Referente a la modulación de las sentencias, es pertinente precisar que, el Tribunal Supremo Federal brasileño, además de la constatar y declarar la inconstitucionalidad por omisión, obliga al órgano competente a adoptar la

español: Declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida destinada a dar efectividad a una norma Constitucional, se comunicará al Poder Competente para la adopción de las providencias necesarias y, tratándose de órgano administrativo, para que se haga en treinta días. Constitución de la República Federativa de Brasil, consultada el 16 de febrero de 2022, en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>

²⁸² Bazán, Víctor, *Control de las omisiones inconstitucionales e inconventionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, 2014, p. 529.

disposición faltante en un plazo determinado, a través de una sentencia de tipo declarativo que produce efectos *erga omnes*.

Como vía de control concreto, en el ámbito federal se contempla el *mandado de injunção* como una suerte de “defensa de derechos y otros intereses calificados en concreto”²⁸³ que puede referirse tanto a una omisión total como a una omisión parcial, cuya resolución tiene efectos constitutivos, es decir, no solo obliga al legislador en el caso a emitir la disposición omitida, con el señalamiento de un plazo de producción para la producción, sino que incluso se dicta un régimen provisional en su sustitución.

De conformidad con el Artículo 5 punto LXXI constitucional “se concederá el *mandado de injunção* siempre que la falta de la norma reglamentaria torne inviable el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y de las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, a la soberanía y a la ciudadanía”²⁸⁴.

Aun cuando ambas figuras dispuestas en la constitución brasileña se diseñaron para atender la problemática objeto de estudio, el *mandado de injunção* a diferencia de la acción directa de inconstitucionalidad, es un instrumento procesal de control concreto destinado a la tutela de un derecho subjetivo.

La legitimación activa para interponer el *mandado de injunção* corresponde al titular del derecho individual que se transgrede por la norma ausente; el conocimiento del instrumento puede ser atribuible también al Poder Judicial, supuestos en los cuales se limita a declarar la demora del legislador, poniéndole en conocimiento de esta, sin hacer pronunciamiento tendiente a suplir la falta de la norma imprescindible para el ejercicio del derecho tutelable que ha sido violentado.

²⁸³ Blanco de Moras, Carlos, “Una tercera vía en el control de constitucionalidad”, en Bagni, Silvia (coord.), *Justicia constitucional comparada*, México, Porrúa-IMDPC, 2014, p. 192.

²⁸⁴ Texto original en portugués: *Conceder-se á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania*; traducción al idioma español: Se concederá "mandato de injuncao" siempre que por falta de norma reguladora, se torne inviable el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y de las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, a la soberanía y a la ciudadanía. Cfr. Artículo 5.LXXI de la Constitución de la República Federativa de Brasil.

c. Ecuador

Según la construcción constitucional de 1992, aunado al control difuso ejercido por la jurisdicción ordinaria, Ecuador ostentaba un sistema de doble control concentrado ejercido, por una parte, por la Sala Constitucional de la Corte Suprema, y por otra, por el entonces Tribunal de Garantías Constitucionales.

Como consecuencia de la oleada de reformas constitucionales en materia de justicia constitucional desarrollada en Latinoamérica, en 1995 se sustituyó al Tribunal de Garantías Constitucionales por un Tribunal Constitucional de formación y funcionamiento jurisdiccional, con facultad exclusiva para resolver las demandas sobre inconstitucionalidad de normas, ya sea por el fondo o la forma y con potestad para suspender sus efectos parcial o totalmente, con efectos *erga omnes*.

La inconstitucionalidad por omisión legislativa en la Constitución de la República del Ecuador fue incorporada en 2008, dentro del Título IX, Supremacía Constitucional, que al tenor del Artículo 436 que refiere en su numeral 10, como atribución de la Corte Constitucional establece “declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional”²⁸⁵.

En este tenor, la declaración de inconstitucionalidad por omisión legislativa en Ecuador procede ante el incumplimiento de una competencia legislativa de ejercicio obligatorio, posterior al vencimiento del plazo otorgado para el desarrollo normativo o reglamentario por el legislador, o bien por defecto en la emisión de la leyes y norma en competencia de ejercicio potestativo, es decir, ante las omisiones reconocidas en la escasa doctrina existente como omisiones absolutas y omisiones relativas; al margen del Artículo constitucional en comento, la omisión procede en

²⁸⁵ Constitución del Ecuador de 2008, consultada el 25 de mayo de 2022, en: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf

contra de cualquiera de los órganos estatales obligados a desarrollar disposiciones normativas o reguladoras tendientes a hacer aplicable el contenido constitucional.

La declaración de inconstitucionalidad supone primordialmente la existencia de una concreta disposición de hacer legislativo: se coincide con el parámetro de control previsto por tratarse de la concepción adoptada desde inicios de la investigación; en concordancia, prescindiendo del elemento tiempo razonable, se cita la definición de inconstitucionalidad por omisión propuesta por Casal, quien manifiesta que la omisión legislativa inconstitucional, se produce cuando el legislador no observa “(...)en el que haya sido fijado constitucionalmente, un mandato concreto de legislar impuesto, expresa o implícitamente, por la Constitución, o cuando, en el cumplimiento de la función legislativa, se dicta una regulación no acorde con la Constitución por haber sido omitidas previsiones que la norma suprema exigía²⁸⁶.

Los aspectos sobresalientes de la figura se derivan de la modulación de los alcances y efectos de las sentencias, es decir, se dicta una resolución declarativa con efectos contundentes tendientes a restaurar la supremacía constitucional transgredida, en la que se advierte al órgano competente que, si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte Constitucional, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley.

Con conexión a las amplias atribuciones de la Corte Constitucional al resolver, Bazán critica la modulación de la sentencia y sostiene que “tal atribución excede los contornos del rol institucional y la capacidad funcional del órgano de cierre de la justicia constitucional, ya que absorbería funciones cuasi legisferantes para las que no esta técnica ni operativamente preparado”²⁸⁷.

Bajo la premisa de la división tripartita del poder, conviene adherirse a la postura del autor, en el entendido de que si bien el objetivo de la respuesta de la Corte Constitucional ecuatoriana es mermar los efectos negativos que provoca la

²⁸⁶ Casal, Jesús, “La protección de la Constitución frente a las omisiones legislativas”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2003*, Montevideo, año 2003, p. 26.

²⁸⁷ Bazán, Víctor, *Control de las omisiones inconstitucionales e inconvencionales.*, *op.cit.*, p. 589.

omisión, deben adoptarse medidas coherentes y procurarse una aplicación sistemática de los preceptos constitucionales, de manera que no se excedan los límites de actuación de los poderes públicos.

d. Venezuela

Venezuela desarrolla un sistema mixto de control en el que el difuso funciona de manera paralela con el concentrado, por medio de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, a la que le compete declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el poder público, con rango y fuerza de ley, o bien, aquellos dictados en ejecución directa de la Constitución; también realiza un control preventivo de constitucionalidad de los tratados internacionales a solicitud del Presidente de la República o de la Asamblea Nacional, previo su ratificación.

La concepción de la inconstitucionalidad por omisión en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela²⁸⁸ es amplia con relación al objeto de control, como se aprecia en el Artículo 336, número 7, ello es así toda vez que refiere omisiones del poder legislativo, municipal, estatal o nacional; la amplitud de la figura en revisión se extiende asimismo a la legitimación, no se hace previsión alguna al respecto; como apunta Brewer-Carías “el mecanismo para impulsar su control puede recibir el mismo tratamiento de una acción popular, es decir, bastaría el simple interés en la constitucionalidad para intentar la acción”²⁸⁹.

El presupuesto para que se actualice la inconstitucionalidad por omisión, es que las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de la

²⁸⁸ Artículo 336, número 7: Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: (...) 7. Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo municipal, estatal o nacional cuando haya dejado de dictar las normas o medidas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución, o las haya dictado en forma incompleta, y establecer el plazo y, de ser necesario, los lineamientos de su corrección. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, consultada el 26 de mayo de 2022, en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf

²⁸⁹ Brewer-Carías, Allan R., “Instrumentos de justicia constitucional en Venezuela (acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, protección constitucional frente a particulares”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, IJ-UNAM, 2002, p.97.

Constitución, hayan dejado de dictarse o se hayan dictado de forma incompleta, por lo tanto, procede ante omisiones absolutas y relativas.

Teniendo en consideración las consecuencias jurídicas de la sentencia, en el marco constitucional revisado es evidente asimismo la laxitud con la que opera la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, toda vez que, pese a que tienen efectos vinculantes, queda a su arbitrio establecer, en su caso, el plazo y, sólo si lo considera necesario, los lineamientos de corrección de la omisión.

B. Instrumentos genéricos previstos en la Constitución

En ausencia de instrumentos específicos, los tribunales constitucionales u órganos análogos a cargo del control de la constitucionalidad, han desarrollado criterios tendientes a ampliar el objeto y parámetro de otros de los instrumentos que integran su catálogo de atribuciones, a efecto de extender su aplicación y dar solución a la problemática que se estudia.

Carpio Marcos y Eto Cruz²⁹⁰ sugieren que, el examen de constitucionalidad en vía indirecta o genérica, se expresa mediante dos instrumentos principales: a través del derecho de petición, o a través de la iniciativa popular en la formación de leyes, que responde a una suerte de control político.

Luego entonces, se amplía el parámetro de control, a través de los instrumentos implementados que integran las atribuciones de control constitucional, y se obtiene que la omisión es impugnabile, siempre que su control se coloca en el mismo nivel que cuando se refiere a acciones positivas.

Mediante una articulada tipología de decisiones en interpretación complementaria, y en ocasiones subsidiaria de los preceptos constitucionales, los tribunales constitucionales y órganos de control de la constitucionalidad, surgen en la práctica jurisprudencial diversas modalidades de sentencias, orientadas a resolver, en la medida de las necesidades propias, los problemas derivados de la omisión.

²⁹⁰ Carpio Marcos, Edgar y Eto Cruz, Gerardo, *El control de las omisiones inconstitucionales e ilegales...*, *op. cit.*, p. 76.

Sobre este particular, Nogueira Alcalá considera que los distintos tipos de sentencias “constituyen diferentes formas de buscar la solución más justa, adecuada y adaptada al contexto y condiciones en que la sentencia deberá operar, teniendo en consideración las consecuencias jurídicas del fallo en los diversos ámbitos de la realidad de la sociedad”²⁹¹.

El tipo de solución adoptada dependerá necesariamente del instrumento procesal por medio del cual se le presente a examen la inconstitucionalidad por omisión, con la consideración además de que el objeto del control, puede ser de carácter concreto o abstracto.

Del panorama internacional en revisión, sobresale en la práctica la tendencia jurisprudencial aplicada, en Europa, en Alemania, Austria, España e Italia, en los cuales, pese a no existir un medio de control en disposición constitucional expresa, los respectivos tribunales constitucionales, a través de la vía de interpretación e integración constitucional, han superado las omisiones legislativas inconstitucionales; en similar sentido, ocurre en la región latinoamericana con la actividad de los Tribunales y Salas Constitucionales de Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala y Perú.

a. Austria

En 1920, se crea el Tribunal Constitucional austriaco, al que se le confía el control de constitucionalidad de las leyes, así como la defensa de la Constitución; su importancia radica, en primera, porque es considerado el primer órgano creado *ad hoc* que entró en funcionamiento en el continente europeo²⁹²; en segunda,

²⁹¹ Nogueira Alcalá, Humberto, *La jurisdicción constitucional y los Tribunales Constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI*, México, Porrúa-IMDPC, 2004, p. 280.

²⁹² Se configura como un órgano jurisdiccional, independiente del Poder Judicial y de los demás órganos del Estado, que encuentra su fundamento constitucional en los Artículos del 137 al 148, ordenamiento considerado la única fuente capaz de incidir sobre la composición y las competencias del Tribunal. La Ley Ordinaria sobre el Tribunal Constitucional de 1953, prevista por la Constitución misma y el Reglamento Interno del Tribunal de 1946, complementan el marco normativo del citado órgano de control. Cfr. Olivetti, Marco, “El tribunal constitucional austriaco”, en Groppi, Tania *et al.*, (coords.), *La justicia constitucional en Europa*, México, FUNDAP, 2004, p. 33.

sobresale debido a que se encuentra estrechamente vinculado a la obra kelseniana comentada líneas arriba.

La competencia principal del Tribunal Constitucional es, sin duda, el control de constitucionalidad de las leyes, estatales y federales; conforme al Artículo 140 de la Constitución²⁹³, se caracteriza por ejercer un control de leyes de tipo concentrado, accionable en vía principal, abstracto y con efectos constitutivos de las sentencias de inconstitucionalidad.

Pese a que no se prescribe en la constitución austriaca una vía específica para que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre las Omisiones del legislador, la práctica jurisdiccional a enfocado su atención mediante la revisión de control sobre leyes: bajo esta medida, no es inconstitucional la omisión en sí misma, sino por lo que deja de prever, o por no incluir a otras categorías a las que constitucionalmente les correspondería el mismo tratamiento que las previstas en la regulación legal.

En términos generales, la declaración de inconstitucionalidad y posterior anulación de la norma afectada procede en tratándose de violaciones al principio de igualdad, o bien, surge de decisiones que complementan una ley ordinaria; considerando que las sentencias de inconstitucionalidad que emite el Tribunal tienen carácter constitutivo y no declarativo, la disposición incompleta que ha sido declarada inconstitucional seguirá siendo eficaz hasta la publicación de la decisión del Tribunal.

Cabe hacer énfasis en el carácter auténtico de legislador negativo que adopta el Tribunal Constitucional; por ello, acerca de omisiones inconstitucionales, limita su actuación pronunciamientos propiamente declarativos y se abstiene de realizar indicaciones al legislador sobre cómo debe regularse una determinada materia.

²⁹³ Cfr. Artículo 140 de la Constitución de Austria de 1920, consultada el 25 de mayo de 2022, en: <http://www.ces.es/TRESMED/docum/aus-cttn-esp.pdf>

b. Alemania

A partir de la constitución de 1948, para evitar que los derechos fundamentales “fueran aplicados por los jueces ordinarios que habían permanecido en sus funciones durante el nazismo, y que se habían limitado a aplicar el derecho positivo vigente”²⁹⁴, se crea el *Bundesverfassungsgericht*, Tribunal Constitucional en Alemania.

Aunado a una compleja organización del estado, se advierte un sistema de Justicia Constitucional complejo, en virtud de que el Tribunal Constitucional “forma parte de la organización del Poder Judicial, junto a los tribunales federales previstos por la *Grundgesetz* y a los tribunales de los varios *Länder*”²⁹⁵, es decir, coexisten diversos niveles de funcionamiento.

No obstante, el Tribunal Constitucional Federal alemán se puede definir como órgano jurisdiccional y constitucional que desarrolla funciones jurisdiccionales, pero está dotado de una estructura organizativa autónoma respecto de los otros órganos jurisdiccionales, al nivel de los órganos constitucionales, sobre los cuales goza de independencia y autonomía.

Interesa señalar que, en el ejercicio de sus funciones de control de la constitucionalidad²⁹⁶, a través de la revisión de constitucionalidad de leyes, el Tribunal Constitucional desarrolla una variada tipología de sentencias para resolver acerca de la inconstitucionalidad de las omisiones del legislador, que van desde conformidad, incompatibilidad o nulidad; el objetivo de la respuesta es evitar declarar nula una fracción normativa y, en cambio, colmar las lagunas en las que pudiera incurrirse buscando la interpretación conforme a la Constitución.

²⁹⁴ Dalla Vía, Alberto Ricardo “Modelos, tribunales y sentencias constitucionales”, en Bogdandy, Armin Von *et al.*, (coord.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿hacia un lus Constitutionale Commune en América Latina?*, México, UNAM-Max-Plank-Institut- Instituto Iberoamericano de derecho constitucional, 2010, t.I, p. 450.

²⁹⁵ Acerca de la organización y funcionamiento de la justicia constitucional en Alemania, Cfr. Rescigno, Francesca, “La justicia constitucional en Alemania”, en Groppi, Tania *et al.*, (coords.), *La Justicia Constitucional en Europa*, México, FUNDap, 2004, pp. 24-81.

²⁹⁶ Cfr. Artículo 93 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949, consultada el 25 de mayo de 2022, en: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ca1946.htm>.

En este sentido, aunque de manera expresa no se advierte el control de la constitucionalidad sobre las omisiones del legislador, en una medida respetuosa de la configuración legislativa por el Tribunal Constitucional, Pina²⁹⁷ resume la tendencia en los siguientes aspectos:

- a) Pondera los efectos de operatividad de la norma omitida, con base en una escala jerárquica de valores, como principios básicos del orden jurídico;
- b) Si el legislativo no dicta leyes que adecuen la legislación general a la cláusula constitucional, y si la cláusula no tiene término perentorio sobre la actividad legislativa, después de un tiempo razonable, puede declararse la inconstitucionalidad por omisión;
- c) No sustituye la voluntad del legislador, porque resuelve la cuestión dentro de las particularidades del caso y no le obliga a solventar la porción constitucional omitida.

Pese a que las vías y soluciones ante la inconstitucionalidad por omisión se adaptan al funcionamiento y a las condiciones de región a región, se observa que la falta de previsión de un instrumento específico, aunada con la elasticidad de las medidas adoptadas, permite una excesiva discrecionalidad del Tribunal Constitucional, lo que en la práctica menoscaba la efectividad de la atención a la problemática y a las afectaciones que provoca.

c. España

La Constitución española vigente establece la competencia del Tribunal Constitucional, intérprete supremo de la Constitución, para conocer del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley; del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos de manera particular en el texto constitucional; de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí; y las demás materias que

²⁹⁷ Pina, Rolando E., *Cláusulas constitucionales operativas y programáticas: ley fundamental de la República Federal de Alemania*, Buenos Aires, Astrea, 1973, pp.70-72.

le atribuyan la Constitución o las respectivas leyes orgánicas²⁹⁸; sin embargo, no dispone el examen de la constitucionalidad por omisión legislativa.

El Tribunal Constitucional español se ha pronunciado de manera tajante acerca del análisis de la inconstitucionalidad por omisión. A manera de ilustración, al resolver el recurso de inconstitucionalidad número 794/83, en la STC 26/1987, de 27 de febrero, expresó: “declarar la inconstitucionalidad de una norma por lo que en ella no se regula, supondría efectivamente invadir competencias legislativas. Completar lo regulado por la Ley, y ésta es la conclusión a que se llegaría de estimarse la impugnación, no es función que puede asumir este Tribunal por corresponder al legislador”²⁹⁹; en el mismo sentido, con relación a los recursos previos de inconstitucionalidad acumulados número 584,585 y 594, todos de 1984, la STC 98/1985, de 29 de julio, señaló que “no resulta posible deducir la inconstitucionalidad de una norma por no regular una determinada materia, salvo, como se ha dicho, que existiese un mandato constitucional expreso, dirigido además a tal norma y no a otra diferente”³⁰⁰.

Conviene tener en consideración que la resolución en la materia no suele referirse de manera abstracta, sino que se limita, en su caso a reconocer el derecho fundamental violentado y adoptar las medidas necesarias para su restablecimiento, limitando el activismo judicial en aras de no invadir competencias legislativas. Lo anterior se ilustra en la sentencia STC 53/1985 de 11 de abril, recaída en el recurso previo de inconstitucionalidad 800/1983, que en lo relativo resuelve “el legislador puede adoptar cualquier solución dentro del marco constitucional, pues no es misión de este Tribunal sustituir la acción del legislador, pero sí lo es, de acuerdo con el art. 79.4 b) de la LOTC, indicar las modificaciones que a su juicio —y sin excluir

²⁹⁸ Cfr. Artículos 95, 161 y 163 de la Constitución Española de 1978, consultada el 25 de mayo de 2022, en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

²⁹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional español STC 26/1987, de 27 de febrero, recurso de inconstitucionalidad número 794/83, consultada el 02 de junio de 2022, en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/1987/26>.

³⁰⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional español STC 98/1985, de 29 de julio, recursos previos de inconstitucionalidad acumulados número 584,585 y 594, consultada el 02 de junio de 2022, en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/478>

otras posibles— permitieran la prosecución de la tramitación del proyecto por el órgano competente”³⁰¹.

En ausencia de medidas específicas, la constatación de la inconstitucionalidad por omisión legislativa que realiza el Tribunal Constitucional español, no supone la imposición de solventarla, sino solo la conminación formal al legislador a cumplir con una obligación pendiente; por lo tanto, es a través de soluciones intermedias en recursos como cuestiones de inconstitucionalidad y amparo, éste último en particular ante omisiones en materia de derechos fundamentales con las que se transgrede el principio de igualdad, la intervención judicial se orienta principalmente a colmar la omisión a través de aplicación e interpretación directa de los preceptos constitucionales, o bien, se declara la inconstitucionalidad sin determinar la nulidad, extendiendo recomendaciones al legislador para actuar dentro de plazos razonables.

No obstante, en la actualidad la competencia se extiende únicamente a la consideración de vacíos normativos que provienen de mandatos específicos al legislador, en ejercicio de la función de intérprete supremo de garantizar la efectividad de la norma constitucional.

d. Italia

La Constitución italiana de 1947, “en armonía con las principales corrientes del constitucionalismo europeo de entreguerras (inspiradas sobre todo en la obra de Kelsen)”³⁰², establece un sistema de control de la constitucionalidad que combina característica de los sistemas concentrado y difuso: de tipo concentrado, abstracto con efectos generales, pero de procedencia en vía incidental, con la creación de un órgano jurisdiccional *ad hoc*, externo al Poder Judicial.

³⁰¹ Sentencia del Tribunal Constitucional español STC 53/1985, de 11 de abril, recurso previo de inconstitucionalidad 800/1983, consultada el 02 de junio de 2022, en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/433>

³⁰² Groppi, Tania y Celotto, Alfonso, “La justicia constitucional en Italia”, en Groppi, Tania *et al.*, (coords.), *La justicia constitucional en Europa*, México, FUNDAp, 2004, p.83.

Las competencias de la *Corte Costituzionale* se establecen en los Artículos del 134 al 137 de la *Costituzione della Repubblica italiana*³⁰³: controversias de legitimidad constitucional de las leyes y de los actos, con fuerza de ley, del Estado y de las Regiones; los conflictos de competencia entre los poderes del Estado y los que surjan entre el Estado y las Regiones y los de las Regiones entre sí; sobre las acusaciones promovidas contra el Presidente de la República, conforme a las normas de la Constitución. De lo anterior, se deduce que la Corte Constitucional italiana está desprovista de competencias en relación con omisión.

Empero, considerando a la omisión como una acción incompleta, la Corte Constitucional italiana hace frente a las omisiones legislativas mediante un amplio catálogo de sentencias aditivas, que pueden ser manipulativas o interpretativas estimatorias, en tratándose de omisiones relativas, ya que precisamente estas omisiones se actualizan con la existencia de una disposición legislativa incompleta, en el sentido de que la norma incompleta no prevé, no cumple o no regula ciertos aspectos dispuestos por el precepto constitucional, como ocurre con frecuencia al legislar en relación con el principio de igualdad.

En la categoría de las sentencias manipulativas que utiliza la Corte Constitucional italiana en su práctica cotidiana con la declaración de inconstitucionalidad por omisión, es posible distinguir, refiriendo a Cellotto y Groppi³⁰⁴, la sentencia *additiva di principio*, llamada también *additiva di meccanismo* o *additiva a dispositivo genérico*, mediante la cual se añade no una regla completa aplicable sino solamente un principio general, de aplicación al caso concreto, que a su vez ha de regular la actividad del legislador, dejándole a este último la libertad configurativa para el caso abstracto.

Para ilustrar los alcances y efectos derivados de las sentencias aditivas de principio, se cita la Sentencia 295 de 1991, en el juicio de legitimidad constitucional del Artículo 7, primer párrafo, del decreto-ley de 21 de marzo de 1988, n. 86 (Reglamento sobre seguridad social, empleo juvenil y mercado de trabajo, así como

³⁰³ Cfr. Constitución de la República italiana, versión en español, consultada el 12 de mayo de 2022, en: <http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf>.

³⁰⁴ Groppi, Tania y Celotto, Alfonso, "La justicia constitucional en Italia", *op. cit.*, p. 90.

para el fortalecimiento del sistema informático del Ministerio del Trabajo y Previsión Social); en la resolución la Corte Constitucional italiana sostuvo³⁰⁵:

La declaración de ilegitimidad constitucional de una omisión legislativa -como la que se reconoce en la hipótesis de omisión por parte de la ley que regula un derecho constitucionalmente garantizado, de un mecanismo idóneo para asegurar la efectividad de éste- dejando al legislador, reconociendo su innegable competencia, introducir y regular, aunque sea retroactivamente, este mecanismo a modo de normalización abstracta, se administra un principio al que el juez común está facultado para remitirse mientras subsana la omisión en el proceso de identificación de la regla del caso concreto.

e. Chile

En América Latina, la experiencia sobre omisiones legislativas inconstitucionales es diversa, no solo por el carácter relativamente reciente de los ordenamientos constitucionales, sino también por la escasa práctica jurisprudencial en relación con la figura objeto de estudio.

En Chile, de manera expresa no se prevé un mecanismo específico en la Constitución para la revisión de la constitucionalidad de las omisiones legislativas, empero, el marco jurisdiccional se orienta a partir de la cláusula de supremacía constitucional contenida en el Artículo 6 fracciones 1 y 2; es al tenor del Artículo 93, fracción 1, de la Constitución Política de la República de Chile, que el Tribunal Constitucional tiene atribuciones para: “ejercer el control de constitucionalidad de leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas

³⁰⁵ Traducción propia al idioma español. Texto original en idioma italiano: “*La dichiarazione di illegittimità costituzionale di una omissione legislativa - com'è quella ravvisata nell'ipotesi di mancata previsione, da parte della norma di legge regolatrice di un diritto costituzionalmente garantito, di un meccanismo idoneo ad assicurare l'effettività di questo - mentre lascia al legislatore, riconoscendone l'innegabile competenza, di introdurre e di disciplinare anche retroattivamente tale meccanismo in via di normazione astratta, somministra essa stessa un principio cui il giudice comune è abilitato a fare riferimento per porre frattanto rimedio all'omissione in via di individuazione della regola del caso concreto.* Cfr. Sentencia 295 de 1991, de la Corte Constitucional italiana, consultada el 15 de febrero de 2022, en: <https://www.giurcost.org/decisioni/1991/0295s-91.html>.

constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación”³⁰⁶.

A la luz del principio de supremacía de la Constitución, y la consecuente aplicación del principio de interpretación conforme, es dable mencionar que, si bien la actividad del Tribunal Constitucional chileno ha tenido acercamientos de manera indirecta³⁰⁷, es en la sentencia Rol N° 3.687-17, de 2 de agosto de 2017, al resolver acerca de control preventivo de constitucionalidad respecto de los Artículos 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 y 17 permanentes, y de los Artículos primero, segundo, tercero, cuarto, décimo y undécimo transitorios del proyecto de ley que crea la XVI Región de Ñuble y las provincias de Diguillín, Punilla e Itata, que advierte por primera vez la inconstitucionalidad por omisión legislativa, al sostener en la causa que: “(...)no está dentro del ámbito del legislador el obstaculizar, por la ausencia de especificación de los distritos y circunscripciones senatoriales, la organización de las elecciones en tales distritos y circunscripciones(...)”³⁰⁸, omisión que se estimó

³⁰⁶ Cfr. Artículos 6 y 93 de la Constitución Política de la República de Chile, consultada el 26 de mayo de 2022, en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf.

³⁰⁷ A manera de referencia, Cfr. Sentencia Rol No. 53 de 5 de abril de 1988 y Sentencia Rol No. 155 de 03 de noviembre de 1992, ambas del Tribunal Constitucional chileno, consultadas el 26 de mayo de 2022, en: https://www.tribunalconstitucional.cl/descargar_sentencia2.php?id=554, y https://www.tribunalconstitucional.cl/descargar_sentencia2.php?id=458, respectivamente.

³⁰⁸ Al respecto, los considerandos Trigésimo, Trigésimo primero y Trigésimo segundos establecen: “Trigésimo: Que el legislador orgánico tiene el deber de ‘establecer un sistema de elecciones primarias’ (inciso sexto, del numeral 15 del Artículo 19 de la Constitución). De esta manera, el legislador no puede no disponer de un sistema de elecciones primarias para todas las elecciones parlamentarias. Es una libertad de los partidos políticos concurrir o no a ellas, pero no está dentro del ámbito del legislador el obstaculizar, por la ausencia de especificación de los distritos y circunscripciones senatoriales, la organización de las elecciones en tales distritos y circunscripciones; Trigésimo primero: Que esta omisión la podemos estimar como inconstitucional por variadas razones. Primero, porque sustrae dos circunscripciones senatoriales y dos distritos electorales de la realización de elecciones primarias, afectando el conjunto de toda la normativa que establece esta modalidad nacional de elecciones, vulnerando directamente el inciso sexto, del numeral 15 del Artículo 19 de la Constitución, puesto que es parte del derecho de asociación la estimación de los partidos políticos de organizar sus procesos electorales con o sin elecciones primarias, siendo ajena a las competencias del legislador el decidir por los partidos la no provisión de la organización electoral básica para esa decisión. En segundo lugar, porque una cuestión de esta naturaleza constituiría una infracción a la igualdad ante la ley (Artículo 19, numeral 2° de la Constitución) y al valor igualitario del voto en las votaciones populares (Artículo 15 de la Constitución), al establecer territorios electorales que tienen derecho a tener elecciones primarias respecto de aquellos que carecerían de esta posibilidad, configurando una discriminación arbitraria carente de fundamento. Y, en tercer lugar, porque afecta el propio sistema electoral público, configurado en el Artículo 18 de la Constitución, ya que el carácter nacional de las elecciones primarias implica que en todo el territorio del país se debe tener la aptitud normativa para que puedan realizarse elecciones de esta naturaleza, ya que muchas cuestiones generales del sistema electoral

en efecto inconstitucional, eliminándola del texto del proyecto de ley sometido a control.

La actividad del Tribunal Constitucional en la materia ha surgido de manera accesoria, como un control ejercido *a priori*, por lo tanto, no existe un estándar definido en relación con el curso a seguir, o la modulación de los alcances y efectos de la sentencia para subsanar la omisión; en cambio, se ha limitado a declarar la inconstitucionalidad y eliminar la porción normativa del proyecto.

f. Colombia

En Colombia, el control de la constitucionalidad combina características de los sistemas difuso y concentrado: se ejerce por vía de acción y de excepción, puede ser represivo o a reparador, de tipo concreto o abstracto, y prevé la protección de los derechos fundamentales y la coherencia del ordenamiento jurídico; lo anterior implica además la incorporación de la Corte Constitucional, a la que se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en términos del Artículo 241 constitucional³⁰⁹.

Sin perjuicio de que en la Constitución no se prevea una norma expresa en relación con la inconstitucionalidad por omisión, en particular la originada por la inactividad legislativa, la actividad de la Corte Constitucional ha desarrollado criterios jurisprudenciales tendientes a solventar los efectos negativos que provoca.

Como parte de los criterios colombianos considerados como precedente en la materia, sobresale el derivado de la Sentencia No. C-543/1996, de 16 de octubre de 1996³¹⁰, con motivo de la demanda de inconstitucionalidad por la omisión del

dependen de algunos de sus resultados (estimación de reglas de cuota, determinación de padrones electorales, etc.); Trigésimo segundo. Que el Tribunal se representó el efecto que implica declarar la inconstitucionalidad del inciso mencionado en relación con una omisión inconstitucional. Lo que siendo habitual para otras jurisdicciones constitucionales es algo excepcional en el caso chileno (...)" Cfr. Sentencia Rol No. 3687-17, de 02 de agosto de 2017, consultada el 26 de mayo de 2022, en: https://www.tribunalconstitucional.cl/descargar_sentencia2.php?id=3501.

³⁰⁹ Cfr. Constitución Política de Colombia, consultada el 27 de mayo de 2022, en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>.

³¹⁰ Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia No. C-543/1996, consultada el 28 de mayo de 2022, en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1996/C-543-96.htm>.

legislador de reglamentar los Artículos 87 y 88 de la Constitución colombiana; en los pronunciamientos al respecto, la Corte Constitucional consideró que la omisión legislativa es todo incumplimiento por parte del legislador de un deber de acción expresamente señalado por el constituyente, no obstante, determinó que carecía de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisiones legislativas absolutas³¹¹.

Bajo este enfoque de actuación, sobresalen los criterios en relación con demandas de inconstitucionalidad por omisiones legislativas relativas, respecto de los cuales se ha creado una amplia línea jurisprudencial, tendiente a solventar las violaciones al derecho de igualdad³¹²; la Corte Constitucional colombiana ha manifestado que, para que se configure una omisión legislativa contraria a la Constitución, deben actualizarse los siguientes supuestos³¹³:

- a) Que exista una norma sobre la cual se predica;
- b) Que una omisión en tal norma excluya de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico;
- c) Que dicha exclusión no obedezca a una razón objetiva y suficiente;
- d) Que al carecer de una razón objetiva y suficiente, la omisión produzca desigualdad injustificada entre los casos que están y los que no están sujetos a consecuencias previstas por la norma; y

³¹¹ Con relación a inconstitucionalidad por omisión absoluta, Cfr. Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia No. C-489/12, C-359/13, C-543/96, consultadas el 28 de mayo de 2022, en:

[https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/consulta.php?relatoria=sentencias&buscar=omisi%C3%B3n+legislativa+absoluta&order=relevancia&anio=.](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/consulta.php?relatoria=sentencias&buscar=omisi%C3%B3n+legislativa+absoluta&order=relevancia&anio=)

³¹² En referencia a inconstitucionalidad por omisión relativa, Cfr. Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia No. C-108/1994, C-473/1994, C-545/1994, C-555/1994, C-247/1995, C-70/1996, C-041/01, C-528/03, C-1009/05, C-728/09, entre otras, consultadas el 28 de mayo de 2022, en:

[https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/consulta.php?relatoria=sentencias&buscar=omisi%C3%B3n+legislativa+relativa&order=relevancia&anio=.](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/consulta.php?relatoria=sentencias&buscar=omisi%C3%B3n+legislativa+relativa&order=relevancia&anio=)

³¹³ Cfr. Sentencias del Tribunal Constitucional de Colombia No. C-427/00 y C-809/02, consultadas el 28 de mayo de 2022, en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2000/C-427-00.htm> y <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2002/C-809-02.htm>, respectivamente.

- e) Que la omisión implique el incumplimiento del deber constitucional del legislador.

Acercas de la modulación de los efectos de las sentencias en el caso colombiano, se coincide con la opinión de Ibagón, que concluye que la Corte Constitucional Colombiana “no ha empleado unos criterios uniformes que permitan deslindar el concepto de omisión legislativa inconstitucional o que permitan anticipar los posibles efectos de dicho control”³¹⁴.

Lo anterior, en virtud de que se observa que al resolver acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de omisiones legislativas, con influencia de los Tribunales constitucionales europeos, la Corte Constitucional de Colombia emplea, además del catálogo ordinario de sentencias estimatorias y desestimatorias, o exhortativas al legislador, emite las de exequibilidad³¹⁵ e inexecuibilidad, una modalidad de sentencias interpretativas o condicionales mediante las cuales se orienta la interpretación del contenido de la norma en examen a la conformidad constitucional, a las que puede o no otorgarles efectos retroactivos.

Sobre la variedad de sentencias implementadas, se cita como referencia a Martínez Caballero³¹⁶, quien distingue dos aspectos esenciales: modulaciones que afectan el contenido, que a su vez se caracterizan en a) restrictivas del alcance normativo, en relación con su aplicación o consecuencias; b) aditivas o integradoras, en las que se constata la omisión por regulación insuficiente, como acontece al reclamarse la trasgresión al principio de igualdad; o bien c) las propiamente sustitutivas; asimismo, las modulaciones relativas al efecto temporal,

³¹⁴ Ibagón, Mónica Liliana, *op. cit.*, p.323.

³¹⁵ De manera ilustrativa, al resolver acerca de la despenalización del aborto en Colombia, a través de una sentencia de exequibilidad condicionada, se advirtieron tres supuestos en los que se determinó procedente: primero, cuando la mujer haya sido violada o inseminada artificialmente sin su consentimiento; segundo, por peligros graves a la salud física y psíquica de la madre; y tercero, por malformaciones del feto en donde se compruebe la inviabilidad de la vida de este. Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia No. C-355/06, consultada el 30 de mayo de 2022, en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-355-06.htm>.

³¹⁶ Martínez Caballero, Alejandro, “Tipos de sentencias en el control constitucional de leyes: la experiencia colombiana”, *Revista Estudios Socio-jurídicos*, volumen 2, número 1, Bogotá, Universidad del Rosario, Junio, 2000, pp. 16-26.

que pueden ser con efectos pro futuro o, de manera excepcional en la experiencia colombiana, con efectos retroactivos.

g. El Salvador

A la Sala de lo Constitucional, una de las cuatro Salas que integran la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, conforme a la Constitución, “corresponderá conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, los procesos de amparo, el habeas corpus, las controversias entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo”³¹⁷; ejerce jurisdiccionalmente un control abstracto y concreto, reparador, así como un control *a priori*, durante el proceso de formación de la ley, que opera cuando el Presidente de la República considera inconstitucional un proyecto de ley y el órgano legislativo lo ratifica.

Aunado a lo anterior, El Salvador observa un control de la constitucionalidad de tipo difuso, por el que todo juez o tribunal ordinario tiene potestad de declarar la inaplicabilidad de cualquier ley o disposición de los otros órganos del Estado, así como de los tratados, si son contrarios a la Constitución.

En cuanto a la inconstitucionalidad por omisión, los pocos referentes en la jurisprudencia de la Sala han configurado la procedencia de la acción de inconstitucionalidad ante omisiones relativas³¹⁸ y absolutas³¹⁹, de manera excepcional a través del juicio de amparo, en tratándose de violaciones a derechos fundamentales. Pese a lo anterior, no es posible aun determinar un criterio uniforme de procedencia.

³¹⁷Cfr. Artículo 174 de la Constitución de la República de El Salvador de 1983, consultada el 16 de mayo de 2022, en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_la_republica_del_salvador_1983.pdf

³¹⁸ Cfr. Sentencia No. 66-2005/4-2006 de la Sala de lo Constitucional de El Salvador, de 15 de febrero de 2012, consultada el 16 de mayo de 2022, en: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2010-.2019%2F2012%2F02%2F94B0D.PDF&number=609037&fecha=15/02/2012&numero=66-2005/4-2006&cesta=0&singlePage=false%27>.

³¹⁹ Cfr. Sentencia No. 39-2016 de la Sala de lo Constitucional de El Salvador, de 01 de marzo de 2017, consultada el 16 de mayo de 2022, en: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2010-2019%2F2017%2F03%2FBF81E.PDF&number=784414&fecha=01/03/2017&numero=39-2016&cesta=0&singlePage=false%27>.

Conforme al Artículo 183 de la Constitución de la República de El Salvador, “la Sala de lo Constitucional será el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, y podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano”³²⁰.

En este tenor, en los escasos supuestos en los que se han considerado procedentes los medios de control no específicos que mencionados, se conmina al legislador a desarrollar las medidas legislativas omitidas, pudiendo incluso fijarse los lineamientos generales sobre los que ha de dirigir su actuación.

h. Guatemala

Guatemala es el primer país latinoamericano que introduce en su ordenamiento constitucional, paralelamente al control difuso, un Tribunal según el modelo europeo, y lo hace en su Constitución de 1965 con el nombre de Corte de Constitucionalidad; no obstante, es hasta la Constitución de 1985, reformada en 1993, que la Corte de Constitucionalidad, se constituye en un órgano constitucional permanente, que sesiona como órgano colegiado, con funciones específicas que le asigna la Constitución y la ley de la materia, que ejerce su cometido de manera paralela al Poder Judicial, con independencia de los demás organismos del Estado.

En la Constitución de la República de Guatemala no existe disposición específica en torno a la inconstitucionalidad por omisión legislativa que permita atender las omisiones absolutas; no obstante con similitud al caso mexicano, la defensa del orden constitucional que se encomienda a la Corte de Constitucionalidad, en aplicación de lo establecido en el Artículo 267³²¹, hace procedente la acción de inconstitucionalidad de leyes en carácter general por vicio parcial, es decir, es posible a través de la acción de inconstitucionalidad el examen de omisiones relativas.

En líneas generales, la práctica de la Corte de Constitucionalidad se ha orientado a declarar la inconstitucionalidad por omisión parcial, sin embargo, los

³²⁰ Cfr. Artículo 183 de la Constitución de la República de El Salvador de 1983.

³²¹ Cfr. Artículo 267 de la Constitución Política de la República de Guatemala, consultada el 30 de mayo de 2022, en: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Guatemala.pdf.

alcances y efectos de las sentencias son discrecionales en función del caso particular en estudio por la Corte, por lo que no se estima que exista un criterio uniforme al respecto.

i. Perú

En Perú el sistema de control de la constitucionalidad presenta rasgos de los modelos americano y europeo, es decir, se prevé simultáneamente un control judicial difuso para el caso concreto, y un control concentrado encomendado a un tribunal *ad hoc* en acción abstracta, el Tribunal Constitucional, con atribuciones de jurisdicción constitucional limitadas, entre las que se encuentran los procesos de inconstitucionalidad y el conflicto entre órganos constitucionales, mientras que en jurisdicción ordinaria se encuentra la acción popular a través de la cual se realiza el control de reglamentos y normas generales y el proceso constitucional concretos o incidentales en los procesos penales, civiles, laborales, entre otros; sin embargo, en Perú opera una jurisdicción concurrente en materia de resoluciones que niegan el amparo, hábeas corpus, habeas data y acción de cumplimiento.

El control de la constitucionalidad peruano, contempla el control centralizado en el Tribunal Constitucional, con competencias determinadas, que conoce de acciones directas de inconstitucionalidad y conflictos de competencias, además del recurso extraordinario contra resoluciones judiciales denegatorias de acciones protectoras de derechos fundamentales, cuyas sentencias producen efectos *erga omnes* y *ex nunc* por regla general³²² y, en paralelo, “un sistema difuso de control de constitucionalidad de preceptos legales desarrollado por tribunales ordinarios, cuyas sentencias producen efectos *inter partes*”³²³.

En ausencia de instrumentos de control específicos, el Tribunal Constitucional peruano, con fundamento en el Artículo 204 de la Constitución, que establece su competencia para declarar la inconstitucionalidad de normas, en concordancia con lo dispuesto por el Artículo 200 inciso 4³²⁴, ha extendido el

³²²Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, p. 116.

³²³*Idem.*

³²⁴ Cfr. Artículos 200 y 204 de la Constitución Política del Perú, consultada el 14 de mayo de 2022, en: https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf.

parámetro de control de la acción de inconstitucional para efecto de atender las transgresiones a la supremacía constitucional por omisiones del legislador, desde una perspectiva de omisión absoluta por contravención a mandatos constitucionales concretos que establecen la obligación de desarrollo normativo; o bien, omisión relativa por deficiencias en la emisión de las normas.

Asimismo, el marco de acción del Tribunal Constitucional peruano, de manera análoga al caso mexicano, abarca en el parámetro de control de la acción de amparo las omisiones legislativas que vulneran derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, con excepción de las relativas a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, que precisan a detalle las competencias y deberes funcionales de los titulares de estos organismos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos.

C. Instrumentos específicos previstos en la legislación nacional

A diferencia de las vías y soluciones revisadas con antelación, la práctica jurisdiccional constitucional respecto de la omisiones legislativas que se contiene en este apartado se desarrolla mediante instrumentos de control de la constitucionalidad específicos en la materia, sin embargo, encuentran su fundamento normativo no en la Constitución, ordenamiento en el que si bien de manera genérica se encomienda a las Cortes o Salas constitucionales la atribución de salvaguardar la supremacía constitucional, los mismos no se establecen en rango constitucional como se sugiere, sino en disposiciones legislativas nacionales nacional que regulan las atribuciones de Justicia Constitucional de las Cortes y Salas constitucionales.

A manera de limitación metodológica, cabe precisar que la categoría en mención, en la que es posible identificar a los países latinoamericanos de Costa Rica, República Dominicana y recientemente Nicaragua, se circunscribe a la revisión del marco legal nacional en la materia, toda vez que se trata de una problemática novedosa que aún se manifiesta de manera escasa en la práctica jurisdiccional.

a. Costa Rica

La Constitución Política de la República de Costa Rica, en su Artículo décimo³²⁵, precisa que a la Sala especializada en materia constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica le corresponde declarar la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público; dirimir los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, así como con las demás entidades y órganos que indique la ley; conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley.

La acción de inconstitucionalidad por omisión esta prescrita y tiene regulación en la Ley de Jurisdicción Constitucional, en el Artículo 73, incisos a), b) y f)³²⁶, que a la letra establece:

Artículo 73. Cabrá la acción de inconstitucionalidad: a) Contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional; b) Contra los actos subjetivos de las autoridades públicas, cuando infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional, si no fueren susceptibles de los recursos de hábeas corpus o de amparo. f) Contra la inercia, las omisiones y las abstenciones de las autoridades públicas (...)

b. República Dominicana

Para garantizar la supremacía de constitucional, la defensa del orden constitucional y la protección de los derechos fundamentales, al Tribunal Constitucional en República Dominicana, se le otorga en términos de los Artículos

³²⁵ Cfr. Artículo 10 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, consultada el 28 de mayo de 2022, en: <https://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>.

³²⁶ Cfr. Artículo 73 de la Ley sobre Jurisdicción Constitucional, consultada el 28 de mayo de 2022, en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_cri_constitucional.pdf.

184 y 185 de la Constitución de la República Dominicana³²⁷ la competencia para conocer en única instancia las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y demás ordenanzas, a través de resoluciones que serán definitivas e irrevocables, que constituyen precedentes vinculantes para los poderes públicos y órganos del Estado.

Por lo que se refiere al estudio de la constitucionalidad de las omisiones legislativas, se consagra en la Ley Orgánica No.137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales³²⁸, en sus Artículos 36 y 37, a través de la acción directa de inconstitucionalidad aquellas cuestiones que versen sobre omisiones que vulneren los principios generales que son protegidos y tutelados por la propia constitución; la legitimación activa corresponde al Presidente de la República, a una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y a cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

Con relación a las sentencias en la materia, la Ley en comento estipula que, ante omisiones legislativas inconstitucionales, el Tribunal Constitucional, podrá dictar sentencias aditivas, sentencias exhortativas o de cualquier otra modalidad admitida en la práctica constitucional comparada.

c. Nicaragua

La Sala de lo Constitucional en el seno de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, creada a partir de la reforma constitucional de 1994, le corresponde conocer y resolver los Recursos de Amparo por violación o amenaza de violación de los Derechos y Garantías establecidos en la Constitución Política e instruir y

³²⁷ Cfr. Artículos 184 y 185 de la Constitución de la República Dominicana, consultada el 28 de mayo de 2022, en: <https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/REP%C3%9ABLICA-DOMINICANA-Constitucion.pdf>.

³²⁸ Cfr. Artículos 36 y 37 de la Ley Orgánica No.137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, consultada el 27 de mayo de 2022, en: https://poderjudicial.gob.do/wp-content/uploads/2021/06/LEY_137_11.pdf

proyectar las resoluciones en materia de recursos de inconstitucionalidad para que sean resueltas por la Corte Plena³²⁹.

Se destaca que la atribución de competencias en la materia es parcial, ya que si bien los recursos de amparo, se tramitan y resuelven en la Sala de lo Constitucional, el Pleno de la Corte Suprema mantiene la competencia de enjuiciar, conocer y resolver los recursos de inconstitucionalidad de la ley.

Es en la Ley N°. 983, de Justicia Constitucional, aprobada y publicada en diciembre de 2018, que se establece un amplio catálogo de mecanismos de control de la constitucionalidad para la protección de la supremacía constitucional. En relación al control constitucionalidad de normas, el recurso de inconstitucionalidad por omisión tiene por objeto el cumplimiento del Poder Legislativo de emitir una Ley cuando así lo determine de forma expresa la Constitución, cumpliendo las reservas de ley; puede ser interpuesto por cualquier ciudadano o ciudadana, en contra el titular del órgano legislativo que omitió desarrollar la reserva de ley expresamente señalada, en cualquier momento cuando la omisión normativa implique un impedimento en el ejercicio de derechos y garantías constitucionales.

En lo que atiene a los alcances y efectos de la medida, el Tribunal Constitucional, la resolución, además de declarar la inconstitucionalidad, tendrá como alcance el conceder al órgano legislativo un plazo no mayor de ciento ochenta días contados a partir de la publicación de la sentencia para que inicie el proceso de formación de Ley correspondiente³³⁰.

D. Instrumentos específicos previstos a nivel estadual

Con independencia del control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas en el ámbito nacional, de manera similar a como ocurre en el contexto

³²⁹ Cfr. Artículo 164 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, consultada el 27 de mayo de 2022, en: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_const.pdf.

³³⁰ Cfr. Artículos del 79 al 87 de la Ley N°. 983, de Justicia Constitucional de Nicaragua, consultada el 27 de mayo de 2022, en: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_nic_resp_ane_15.pdf.

mexicano, la figura presenta un amplio y variado desarrollo a nivel estadual en los países de Argentina y Brasil.

Si bien excede los límites de la investigación realizar un amplio estudio al respecto, ello no es óbice para hacer referencia al progreso que la justicia constitucional local en el Derecho Comparado presenta en la atención y solución de la problemática que surge ante la inactividad legislativa.

A manera de precisión metodológica, si bien la justicia constitucional en las Entidades Federativas mexicanas representa un parteaguas en la atención a la inconstitucionalidad por omisión legislativa, con interesantes propuestas de solución, es factible recordar que se excluye del estudio la referencia toda vez que el objetivo es la revisión de las experiencias que ofrece el contexto internacional comparado.

a. Argentina

En las provincias argentinas de Río Negro³³¹, Chubut³³², Salta³³³ y Ciudad de Buenos Aires³³⁴, la inconstitucionalidad por omisión tiene previsión en la Constitución local, con diferente grado de atención e intensidad.

b. Brasil

En el contexto estadual, los presupuestos, vías y soluciones previstos a nivel nacional en atención al estudio de la constitucionalidad de las omisiones legislativas,

³³¹ Cfr. Artículo 207. “El Superior Tribunal de Justicia tiene, en lo jurisdiccional, las siguientes atribuciones: (...) 2. Ejerce jurisdicción originaria y exclusiva en los siguientes casos: (...) d. En las acciones por incumplimiento en el dictado de una norma que impone un deber concreto al Estado Provincial o a los municipios, la demanda puede ser ejercida -exenta de cargos fiscales- por quien se sienta afectado en su derecho individual o colectivo. El Superior Tribunal de Justicia fija el plazo para que se subsane la omisión. En el supuesto de incumplimiento, integra el orden normativo resolviendo el caso con efecto limitado al mismo y, de no ser posible, determina el monto del resarcimiento a cargo del Estado conforme al perjuicio indemnizable que se acredite”. Constitución de la Provincia de Río Negro, consultada el 14 de mayo de 2022, en: https://webadmin.legisrn.gov.ar/wp-content/uploads/2020/09/ConstitucionProvincial-Ed_Dic2019.pdf.

³³² Cfr. Artículo 21. “Los derechos personales y garantías reconocidos y establecidos por esta Constitución se consideran operativos salvo cuando resulte imprescindible reglamentación legal a los efectos de su aplicación, la que en todos los casos debe respetar sus contenidos esenciales, debiendo los jueces arbitrar en cada caso los medios para hacerlos efectivos mediante procedimientos de trámite sumario. Los derechos sociales y principios de políticas del Estado reconocidos y establecidos por esta Constitución informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los Poderes públicos. Sólo pueden ser alegados ante la jurisdicción conforme las leyes que reglamenten su ejercicio y teniendo en cuenta prioridades del Estado y sus disponibilidades económicas”. Constitución de la Provincia de Chubut, consultada el 17 de mayo de 2022, en: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/chubut.pdf>

³³³ Cfr. Artículo 16. “Todos los habitantes gozan de los derechos y garantías consagrados por esta Constitución de conformidad con las leyes que reglamenten razonablemente su ejercicio. Los principios, declaraciones, derechos y garantías contenidos en ella no pueden ser alterados por disposición alguna. Tales enunciaciones no son negatorias de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen de la libertad, igualdad y dignidad de la persona humana, de los requerimientos de la justicia social, de los principios de la democracia social de derecho, de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno. Tales derechos tienen plena operatividad, sin que su ejercicio pueda ser menoscabado por ausencia o insuficiencia de reglamentación”. Constitución de la Provincia de Salta, consultada el 17 de mayo de 2022, en: <https://boletinoficialsalta.gob.ar/separatas/12484.pdf>.

³³⁴ Cfr. Artículo 10. “Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos”. Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, consultada el 17 de mayo de 2022, en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-0-123456789-0abc-defg-000-0000xvorpyel/actualizacion>.

se reproducen de manera análoga, en las constituciones de Minas Gerais³³⁵, Rio Grande do Sul³³⁶, São Paulo³³⁷, Rio de Janeiro³³⁸, y Santa Catarina³³⁹, entre otras.

³³⁵ Cfr. Artículo 106, fracción I, incisos f) y h). Texto original en idioma portugués: “*Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição: I. processar e julgar originariamente, ressalvada a competência das justiças especializadas: (...) f) mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, de entidade ou de autoridade estadual da administração direta ou indireta; (...) h) ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face desta Constituição e ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo estadual em face desta Constituição*”. Traducción propia al idioma español: Corresponde al Tribunal de Justicia, además de las atribuciones previstas en esta Constitución: I. Conocer y juzgar originalmente, con excepción de las atribuciones de los tribunales especializados: (...) f) mandato de amparo, cuando la elaboración de la norma reguladora es una atribución de un órgano, entidad o autoridad estatal de la administración directa o indirecta; h) la acción directa de inconstitucionalidad de una ley o acto normativo estatal o municipal a la luz de esta Constitución y la declaratoria la constitucionalidad de una ley o acto normativo estatal o municipal a la luz de esta Constitución. Constitución del estado de Minas Gerais, consultada el 17 de mayo de 2022, en: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>.

³³⁶ Cfr. Artículo 95. Texto original en idioma portugués: “*Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete: (...) XII - processar e julgar: (...) d) a ação direta da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual perante esta Constituição, e de municipal perante esta e a Constituição Federal, inclusive por omissão*”; Al Tribunal de Justicia, además de lo que se le atribuye en esta Constitución y en la ley, le corresponde: (...) XII - conocer y juzgar: (...) d) La acción directa de inconstitucionalidad de una ley o acto normativo estatal en el marco de esta Constitución, y de una ley o acto normativo municipal en el marco de esta Constitución y de la Constitución Federal, incluso por omisión”. Traducción propia al idioma español: Al Tribunal de Justicia, además de lo que se le atribuye en esta Constitución y en la ley, le corresponde: (...) XII - procesar y juzgar: (...) d) La acción directa de inconstitucionalidad de una ley o acto normativo estatal en el marco de esta Constitución, y de una ley o acto normativo municipal en el marco de esta Constitución y de la Constitución Federal, incluso por omisión. Constitución del estado de Rio Grande do Sul, consultada el 12 de mayo de 2022, en: http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358.

³³⁷ Cfr. Artículo 74, fracciones V y VI. Texto original en idioma portugués: “*Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição, processar e julgar originariamente: (...) V. os mandados de injunção, quando a inexistência de norma regulamentadora estadual ou municipal, de qualquer dos Poderes, inclusive da administração indireta, torne inviável o exercício de direitos assegurados nesta Constituição; VI. a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, contestados em face desta Constituição, o pedido de intervenção em Município e ação de inconstitucionalidade por omissão, em face de preceito desta Constituição*”. Traducción propia al idioma español: Corresponde al Tribunal de Justicia, además de las atribuciones previstas en esta Constitución, conocer y juzgar originalmente: (...) V. los mandatos de amparo, cuando la inexistencia de una norma reglamentaria estatal o municipal, de cualquiera de los Poderes, incluida la administración indirecta, haga inviable el ejercicio de los derechos garantizados en esta Constitución; VI. la acción de inconstitucionalidad de ley o acto normativo estatal o municipal, impugnado contra esta Constitución, la solicitud de intervención en un Municipio y la acción de inconstitucionalidad por omisión, contra un precepto de esta Constitución. Constitución del estado de São Paulo, consultada el 16 de mayo de 2022, en: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>.

³³⁸ Cfr. Artículo 161, fracción IV, incisos a) y g). Texto original en idioma portugués: “*Compete ao Tribunal de Justiça: (...) IV. processar e julgar originariamente: a) a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, estadual ou municipal, em face da Constituição*

Al tenor de los ordenamientos constitucionales locales referidos, si se declara la inconstitucionalidad por omisión de una medida para hacer efectiva una norma constitucional, se notificará a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y, si se trata de un órgano administrativo, lo haga en un plazo de treinta días.

E. Otras vías y soluciones aplicadas

En la práctica jurisprudencial, es posible recurrir a la compulsión constitucional e interpretación conforme cuando la propia norma suprema advierte que sus preceptos no pueden ser incumplidos por falta de disposición reglamentaria. En estos supuestos, corresponde al juez constitucional agotar las técnicas interpretativas a fin de tornar aplicable la Constitución.

Para fines de la investigación, a efecto de plantear el panorama completo de acción, se enumeran los países latinoamericanos que subsanan la omisión

Estadual; (...) g) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade estadual, da administração direta ou indireta". Traducción propia al idioma español: Corresponde al Tribunal de Justicia: (...) IV. conocer y juzgar originalmente: a) la acción de inconstitucionalidad de una ley o de un acto normativo estatal o municipal a la luz de la Constitución del Estado; (...) g) el mandato de amparo, cuando la elaboración de una norma normativa sea responsabilidad de un órgano, entidad o autoridad de la administración directa o indirecta del Estado. Constitución del estado de Rio de Janeiro, consultada el 12 de mayo de 2022, en: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70450/CE_RJ_EC_84-2020.pdf?sequence=27&isAllowed=y

³³⁹ Cfr. Artículo 85, fracción XI, incisos c) y f). Texto original en idioma portugués: "*Compete privativamente ao Tribunal de Justiça: (...) XI. processar e julgar, originariamente: (...) c) os mandados de segurança e de injunção e os habeas data contra atos e omissões do Governador do Estado, da Mesa e da Presidência da Assembleia Legislativa, do próprio Tribunal ou de algum de seus órgãos, dos Secretários de Estado, do Presidente do Tribunal de Contas, do Procurador-Geral de Justiça e dos juízes de primeiro grau; (...) f) as ações diretas de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais contestados em face desta Constituição*". Traducción propia al idioma español: Corresponde exclusivamente al Tribunal de Justicia: (...) XI. Conocer y juzgar originalmente (...) c) los mandatos de seguridad, los mandatos de amparo y habeas data contra los actos y omisiones del Gobernador del Estado, de la Mesa y de la Presidencia de la Asamblea Legislativa, del propio Tribunal o de cualquiera de sus órganos, de los Secretarios de Estado, del Presidente del Tribunal de Cuentas, del Procurador General de Justicia y de los jueces de primera instancia; (...) f) las acciones directas de inconstitucionalidad de leyes o actos normativos estatales y municipales impugnados a la luz de esta Constitución. Constitución del estado de Santa Catarina, consultada el 15 de mayo de 2022, en: https://www.alesc.sc.gov.br/sites/default/files/CESC_2021_-_80_emds.pdf.

legislativa con esta medida: corresponden a esta categoría las experiencias latinoamericanas de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

a. Bolivia

La inconstitucionalidad por omisión legislativa no se prevé en la Constitución Política del Estado de Bolivia, ni en la legislación Boliviana; sin embargo, a través de un amplio ejercicio interpretativo, el Tribunal Constitucional Plurinacional ha sentado jurisprudencia a efecto de contrarrestar los efectos de la omisión, atendiendo a procedimientos de integración normativa, lo que supone una aplicación supletoria de normas contenidas en otras leyes o análogas o aplicación de principios generales de derecho³⁴⁰.

b. Ecuador

Además de la previsión específica de un instrumento destinado a solucionar la problemática objeto de estudio, la Constitución ecuatoriana prescribe una cláusula de compulsión constitucional, destinada a evitar el incumplimiento por falta de normativa reglamentaria: “Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento”³⁴¹.

c. Paraguay

En similar marco de acción, el Artículo 45 de la Constitución paraguaya, párrafo final, prescribe la compulsión constitucional y dispone: (...) “La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni menoscabar algún derecho o garantía”³⁴², solución ante omisiones normativas o reglamentarias que constituye un mandato directo a los jueces constitucionales y ordinarios encargados de

³⁴⁰ Cfr. Sentencia Constitucional Plurinacional 0117/2013, de 01 de febrero de 2013, consultada el 12 de mayo de 2022, en: <https://jurisprudencia.tcpbolivia.bo/Fichas/ObtieneResolucion?idFicha=14272>.

³⁴¹ Cfr. Artículo 11, número 3. Constitución del Ecuador de 2008.

³⁴² Cfr. Artículo 45. Constitución de Paraguay, consultada el 14 de mayo de 2022, en: <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/constitucion.pdf>

resolver casos concretos donde se denuncie la falta de goce de derechos fundamentales.

d. Uruguay

En el mismo contexto, la Constitución de la República Oriental del Uruguay observa la compulsión constitucional en el Artículo 332, que dispone que los preceptos de la Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, “no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas”³⁴³.

3. *Sumario comparativo: similitudes y diferencias*

A la luz del panorama internacional previo, se realiza un ejercicio de micro comparación de las diversas vías y soluciones que ofrecen las experiencias de Derecho Comparado revisadas, a efecto determinar las similitudes y diferencias, así como dilucidar las tendencias contemporáneas en la materia.

En primera, la sistematización de la información permite encuadrar la naturaleza del órgano y las cualidades del tipo de control de la constitucionalidad en cada país objeto de estudio, con la consideración de que se estudia una institución que se ha armonizado según los aspectos jurídico, político, económico y social vigentes en cada uno, en el entendido de que resulta insuficiente catalogarlos en un sistema en particular.

El punto de convergencia más importante es el elemento de continuidad geográfica e histórica según el cual, en el continente europeo, se centraliza el ejercicio del control de constitucionalidad en un único órgano, que no forma parte del Poder Judicial, está fuera de su estructura normativa y se denomina Tribunal Constitucional. Sobre este particular, este supuesto no se actualiza en el caso

³⁴³ Cfr. Artículo 332 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay, consultada el 21 de mayo de 2022, en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>.

particular de Alemania en el que, si bien se corresponde a un tribunal independiente en lo funcional, el mismo se encuentra inserto en la estructura del Poder Judicial.

Por otra parte, el control de la constitucionalidad desarrollado en América Latina es uno de los más variados, toda vez que cada país ha diseñado un sistema propio en el que fusiona características de los sistemas concentrado y difuso, en el que la jurisdicción constitucional es compartida: concentrada, en el órgano que ejerce en última instancia el control de la constitucionalidad, que puede ubicarse fuera o dentro del Poder Judicial, como Tribunal independiente, tratarse de una Sala especializada del Tribunal Supremo o corresponde ejercerlo al máximo órgano actuando en Pleno; difusa, porque permite a los jueces de la jurisdicción ordinaria inaplicar en casos concretos normas que estiman inconstitucionales; mayormente por un anclaje histórico, ciertos países reconocen en el tribunal supremo de la jurisdicción ordinaria la aptitud para resolver sobre las cuestiones de constitucionalidad y no instituyen Tribunales especializados o Salas en materia constitucional.

Sobre el órgano a quien se le atribuye el control de la constitucionalidad por omisión legislativa, se observa en todas las experiencias estudiadas que es competencia del Tribunal Constitucional, Corte Constitucional, Sala u órgano que ejerce la jurisdicción constitucional, según corresponda en cada país, en los términos descritos con antelación.

En relación con las vías, se distinguen dos tipos de instrumentos de control: específicos, cuyo parámetro y objeto de control es la inconstitucionalidad por omisión legislativa, en Portugal, Brasil, Ecuador y Venezuela; cabe hacer mención que además de en el idioma, se aprecia la influencia del sistema de control portugués en Brasil.

Asimismo, por instrumentos generales, que en esencia se han creado con parámetro y objeto de control diverso, empero a través de las líneas jurisprudenciales de los Tribunales Constitucionales y órganos análogos, se han extendido para atender la problemática en estudio.

Con excepción de la experiencia específica de Portugal, no obstante, poco utilizada en la práctica cotidiana, en los Tribunales Constitucionales europeos predomina el control de la constitucionalidad de las omisiones del legislador a través de instrumentos generales; en el mismo sentido, en América Latina, la tendencia contemporánea se orienta a la actividad jurisprudencial al respecto.

De las experiencias estatales que se revisan, a reserva de analizar en estudios posteriores adyacentes a la investigación la eficacia del control de la constitucionalidad de las provincias argentinas y estados brasileiros señalados, se reconoce el interés y las características de configuración de la institución.

En lo que atañe a la investigación, es dable señalar que los esfuerzos a través de la legislación para implementar la acción de inconstitucionalidad en un parámetro de control amplio, es decir por acción y omisión a la par, como acontece en Costa Rica, República Dominicana y Nicaragua, parecen vagos e imprecisos y se apartan de la tendencia contemporánea.

Resulta más ambigua e incierta todavía la efectividad del control de la constitucionalidad a través de la actividad interpretativa de los tribunales constitucionales y órganos análogos, como acontece en Bolivia, Paraguay y Uruguay. Pese a que la Constitución del Ecuador prevé una cláusula de compulsión constitucional, cabe recordar que a la par contempla un mecanismo específico de control ante las omisiones legislativas.

Por lo que hace a las sentencias y su modulación, no existe un criterio uniforme: si bien todas las experiencias revisadas contemplan la solución a la inconstitucionalidad por omisión legislativa a través de resoluciones declarativas, son escasas las prácticas que en efecto contravienen los efectos negativos que provoca la inconstitucionalidad.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN EN MÉXICO, UNA PROPUESTA DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

A la luz de los fundamentos teórico-conceptuales planteados a lo largo de la investigación, con soporte técnico en la práctica jurisdiccional y jurisprudencial de los países europeos y latinoamericanos que prescriben en sus constituciones de manera específica el control de la constitucionalidad de la figura objeto de estudio, cuyas experiencias se abarcan en la revisión de Derecho Comparado que antecede, se propone la creación, en la CPEUM, de una figura procesal constitucional específica orientada a resolver las omisiones legislativas en México.

La reforma constitucional que se propone responde a la necesidad de salvaguardar efectivamente los principios contenidos en la Constitución, de controlar y limitar el ejercicio del poder político, así como de garantizar la vigencia del Estado de derecho y la coherencia del sistema normativo mexicano.

1. *Considerandos en torno a la reforma constitucional que se propone*

Como punto de partida, cabe considerar que la previsión a nivel constitucional del instrumento de control propuesto encuentra fundamento en el carácter supremo de la Constitución, así como en su ubicación en la jerarquía normativa; al respecto, la tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno de la SCJN, número P./J.155/2000, de rubro “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONFORME AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL LOS MEDIOS RELATIVOS DEBEN ESTABLECERSE EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO EN UN ORDENAMIENTO INFERIOR”³⁴⁴, que en lo relativo sostiene:

En virtud de que el ejercicio de la competencia de la SCJN, tratándose de los medios de control de la constitucionalidad, tiene por efecto que ese órgano fije el alcance de las normas supremas, que expresan la soberanía popular, debe considerarse que la jerarquía de las bases contenidas en ese Magno Ordenamiento

³⁴⁴ Jurisprudencia P./J.155/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XII, diciembre de 2000, p. 843.

conlleve el que sólo en ellas, mediante la voluntad soberana manifestada por el Constituyente o por el Poder Revisor de la Constitución, pueda establecerse la existencia de los referidos medios; ello sin menoscabo de que el legislador ordinario desarrolle y pormenore las reglas que precisen su procedencia, sustanciación y resolución (...).

La acción de inconstitucionalidad por omisión será una figura de naturaleza jurídica procesal constitucional específica, que procederá en contra de la omisión en la expedición de medidas legislativas de ejercicio obligatorio, o bien que sean necesarias para hacer efectivos y aplicables los preceptos constitucionales; por lo tanto, el parámetro de control se circunscribirá a omisiones material y formalmente de naturaleza legislativa, sujetando a control de constitucionalidad la no actividad del Poder Legislativo, valorando las consecuencias que provoca la omisión en la eficacia plena de la norma suprema.

A diferencia de los requisitos procesales observables en los instrumentos de control de la constitucionalidad vigentes en la Constitución, en la búsqueda de que la acción de inconstitucionalidad por omisión no tolere ni consienta la mora, sino por el contrario que la activación del legislador se reclame en cualquier momento a partir del vencimiento del término que le fue otorgado conforme al mandato constitucional, que a su vez puede ser tácito o expreso, en competencias de ejercicio obligatorio, se prescindirá en la propuesta del elemento temporal para someter a control la omisión; es decir, podrá ejercitarse en cualquier momento a partir de que sea exigible la expedición de medidas legislativas de ejercicio obligatorio, o bien que sean necesarias para hacer efectivos y aplicables los preceptos constitucionales.

A efecto de configurar una legitimación activa semi restringida, se propone que corresponda: al Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de omisiones legislativas de carácter federal y de las Entidades Federativas; a los Gobernadores de los estados, en contra de omisiones legislativas de carácter federal y de las Entidades Federativas, relacionadas con el ámbito de sus funciones; a los Municipios, en contra de omisiones legislativas de carácter federal y de las Entidades Federativas, relacionadas con el ámbito de sus funciones;

a los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de omisiones legislativas en materia electoral federal o local; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de omisiones legislativas en materia electoral que correspondan a la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de omisiones legislativas de carácter federal o de las Entidades Federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las Entidades Federativas, en contra de las omisiones legislativas en materia de derechos humanos que correspondan a las legislaturas de las Entidades Federativas; al organismo garante que establece el artículo 6° de la Constitución en contra de omisiones legislativas de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las Entidades Federativas, en contra de omisiones legislativas que correspondan a las Legislaturas locales; y, al Fiscal General de la República respecto de omisiones legislativas de carácter federal y de las Entidades Federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

Como aspecto relevante, el objeto de control de la figura que se crea, al tratarse de una figura análoga a la acción de inconstitucionalidad, se contemplará como la única vía para plantear la omisión en el dictado de medidas legislativas de ejercicio obligatorio, en materia electoral.

En similar tenor, se bosqueja como una herramienta para conocer y resolver sobre la inconvencionalidad de las omisiones del legislador, cuando se considere

que vulnera los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Con relación a la modulación de los efectos de las sentencias, el tratamiento de la acción de inconstitucionalidad por omisión se ubicará a la par de la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional; por ello, es aconsejable seguir la tónica de actuación del tribunal constitucional mexicano y que la determinación persiga el equilibrio del activismo judicial del órgano encargado de control y el respeto al principio de división de poderes.

En consecuencia, además de declarar la inconstitucionalidad por omisión, en la resolución se ordenará al Legislativo a emitir las disposiciones omitidas, en un plazo que no deberá exceder dos periodos ordinarios de sesiones. Entre tanto, operarán los lineamientos generales provisionales que determine para tal efecto el Pleno de la SCJN; para lo anterior, se implementará un sistema de votación que requerirá la aprobación por mayoría calificada de ocho votos del Pleno de la SCJN.

2. Proyecto de reforma constitucional por el que se crea la figura de acción de inconstitucionalidad por omisión, para resolver las omisiones legislativas en México

Señala Pedro de Vega³⁴⁵ que la reforma constitucional funge como un instrumento de adecuación entre la realidad jurídica y la realidad política; pero, además, sirve también como un mecanismo de articulación de la continuidad jurídica del Estado.

En México, la CPEUM, en su carácter de norma jurídica superior, es susceptible de sufrir modificaciones, es decir, de ser adicionada, reformada, o bien, derogada en lo particular. Para tal efecto, el Artículo 135 constitucional establece el procedimiento de reforma constitucional.

Con el sustento teórico-jurídico expuesto a lo largo de la investigación, y en consideración de las experiencias de Derecho Comparado revisadas en el apartado respectivo, al margen de los lineamientos generales que han quedado precisados,

³⁴⁵ Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 67-70.

se elabora y expone el Proyecto de reforma constitucional por el que se crea la figura de acción de inconstitucionalidad por omisión para resolver las omisiones legislativas en México. El proyecto de iniciativa de decreto derivado se agrega para su consideración en el apartado de propuestas.

Empleando la adecuada técnica legislativa, la parte medular de la propuesta observa la inserción como fracción III al Artículo 105 constitucional, y la reorganización del actual contenido de la fracción a IV y los párrafos sucesivos como consecuencia; lo en virtud de que el numeral en mención contiene los instrumentos de control de la constitucionalidad que, en la práctica jurisdiccional y jurisprudencial se han implementado para resolver sobre la inconstitucionalidad por omisión legislativa.

Para mayor ilustración, se ofrece el siguiente cuadro comparativo, entre el texto vigente y el texto propuesto, de los artículos de la CPEUM en los que impactan las adiciones y reformas constitucionales tendientes a la creación de la acción de inconstitucionalidad por omisión, para quedar, en su redacción, como a continuación se precisa.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación y en Juzgados de Distrito.</p> <p>La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la</p>	<p>Artículo 94. (...)</p> <p>(...)</p>

<p>Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.</p>	
<p>La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once integrantes, Ministras y Ministros, y funcionará en Pleno o en Salas.</p>	(...)
<p>En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.</p>	(...)
<p>La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Plenos Regionales, de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran las servidoras y los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes y los acuerdos generales correspondientes, de</p>	(...)

<p>conformidad con las bases que esta Constitución establece.</p>	
<p>El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados de Circuito, de los Tribunales Colegiados de Apelación y de los Juzgados de Distrito.</p>	<p>(...)</p>
<p>Asimismo, mediante acuerdos generales establecerán Plenos Regionales, los cuales ejercerán jurisdicción sobre los circuitos que los propios acuerdos determinen. Las leyes establecerán su integración y funcionamiento.</p>	<p>(...)</p>
<p>La ley establecerá la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género.</p>	<p>(...)</p>
<p>El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr</p>	<p>(...)</p>

una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir asuntos a los Plenos Regionales y a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los mismos. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución y

Los juicios de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y las acciones de inconstitucionalidad por omisión se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

(...)

<p>normas generales, así como los requisitos para su interrupción.</p>	
<p>Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las Entidades Federativas.</p>	<p>(...)</p>
<p>La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.</p>	<p>(...)</p>
<p>Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro.</p>	<p>(...)</p>

<p>Ninguna persona que haya sido ministro podrá ser nombrada para un nuevo periodo, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.</p>	<p>(...)</p>
<p>Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:</p> <p>I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:</p> <p>a) La Federación y una entidad federativa;</p> <p>b) La Federación y un municipio;</p> <p>c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;</p> <p>d) Una Entidad Federativa y otra;</p> <p>e) Se deroga.</p> <p>f) Se deroga.</p> <p>g) Dos municipios de diversos Estados;</p>	<p>Artículo 105. (...)</p> <p>I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales y actos, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:</p> <p>a) al I) (...)</p>

<p>h) Dos Poderes de una misma Entidad Federativa;</p> <p>i) Un Estado y uno de sus Municipios;</p> <p>j) Una Entidad Federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México;</p> <p>k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa Entidad Federativa, y</p> <p>l) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.</p> <p>Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las Entidades Federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las Entidades Federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l)</p>	<p>(...)</p>
---	--------------

<p>anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.</p>	
<p>En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.</p>	<p>(...)</p>
<p>En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.</p>	<p>(...)</p>
<p>II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.</p>	<p>II. (...)</p>
<p>Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la</p>	<p>(...)</p>

<p>fecha de publicación de la norma, por:</p> <ul style="list-style-type: none">a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las Entidades Federativas;d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las Entidades Federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;e) Se deroga.f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias	<p>a) al i) (...)</p>
---	-----------------------

<p>nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una Entidad Federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la Entidad Federativa que les otorgó el registro;</p> <p>g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las Entidades Federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las Entidades Federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;</p> <p>h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta</p>	
--	--

<p>Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las Entidades Federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e</p> <p>i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las Entidades Federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;</p>	
<p>La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.</p>	<p>(...)</p>
<p>Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días</p>	<p>(...)</p>

<p>antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.</p> <p>Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.</p> <p>III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Apelación o del Ejecutivo Federal, por conducto de la Consejera o Consejero Jurídico del Gobierno, así como de la o el Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de los Juzgados de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las</p>	<p>(...)</p> <p>III. De las acciones de inconstitucionalidad por omisión, que tengan por objeto plantear la omisión en la expedición de medidas legislativas de ejercicio obligatorio, o bien que sean necesarias para hacer efectivos y aplicables los preceptos constitucionales.</p> <p>Las acciones de inconstitucionalidad por omisión podrán ejercitarse, en cualquier momento a partir de que sea exigible la expedición de medidas legislativas de ejercicio obligatorio, o bien que sean necesarias para hacer efectivos y aplicables los preceptos constitucionales, por:</p>
--	---

fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

- a) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de omisiones legislativas de carácter federal y de las Entidades Federativas;
- b) Los Gobernadores de los estados, en contra de omisiones legislativas de carácter federal y de las Entidades Federativas, relacionadas con el ámbito de sus funciones;
- c) Los Municipios, en contra de omisiones legislativas de carácter federal y de las Entidades Federativas, relacionadas con el ámbito de sus funciones;
- d) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de omisiones legislativas en materia electoral federal o local; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de omisiones legislativas

	<p>en materia electoral que correspondan a la Legislatura de la Entidad Federativa que les otorgó el registro;</p> <p>e) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de omisiones legislativas de carácter federal o de las Entidades Federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las Entidades Federativas, en contra de las omisiones legislativas en materia de derechos humanos que correspondan a las legislaturas de las Entidades Federativas;</p> <p>f) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de</p>
--	---

	<p>omisiones legislativas de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las Entidades Federativas, en contra de omisiones legislativas que correspondan a las Legislaturas locales; e</p> <p>g) El Fiscal General de la República respecto de omisiones legislativas de carácter federal y de las Entidades Federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.</p> <p>La única vía para plantear la omisión en el dictado de medidas legislativas de ejercicio obligatorio, respecto de las leyes electorales, es la prevista en este artículo.</p>
--	---

	<p>Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la inconstitucionalidad por omisión, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.</p> <p>IV. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Apelación o del Ejecutivo Federal, por conducto de la Consejera o Consejero Jurídico del Gobierno, así como de la o el Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de los Juzgados de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p> <p>La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.</p>
--	---

	<p>Las resoluciones a que se refiere la fracción III de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.</p> <p>En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I, II y III de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.</p>
--	--

Cabe precisar que, en la configuración de los elementos que delinear la figura que se propone, y sus efectos sobre el ordenamiento, se diseña como un medio de control de la constitucionalidad de efectos vinculantes y generales, capaz de atender la omisión legislativa tanto en su tipo relativo como el absoluto, incluyendo a su vez el estudio de la inconvencionalidad por omisión como una variante de la inactividad legislativa.

No obstante, dentro de las medidas legislativas necesarias para la adición de la figura que se propone, es conveniente precisar que se hace necesario revertir la reforma constitucional de once de marzo de 2021 respecto de la procedencia de la controversia constitucional ante omisiones.

Cabe hacer mención que el proyecto de iniciativa considera únicamente los preceptos a nivel constitucional que en el texto vigente confieren el control de la constitucionalidad a la SCJN y versan sobre los instrumentos de control de la constitucionalidad; en consecuencia, la reforma constitucional que se propone

requerirá la adaptación de la normativa orgánica relativa; es decir, la de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a efecto de que su conocimiento y resolución corresponda al Pleno de la SCJN.

Asimismo, la reforma constitucional que se plantea requerirá la modificación de la actual de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de adicionar las disposiciones reglamentarias de la acción de inconstitucionalidad por omisión, con su consecuente cambio de denominación. Para ofrecer una solución integral, ambos proyectos de iniciativas de decretos se agregan para su consideración en el apartado de propuestas.

Finalmente, queda sujeto a valoraciones posteriores si la figura que se propone podrá implementarse también como medio de control concreto; no obstante, el juicio de amparo, por su naturaleza, seguirá siendo la herramienta que permita a las y los ciudadanos, y entes colectivos, reclamar la omisión legislativa en materia de derechos humanos, con la necesaria providencia de replantear la relatividad de los efectos relativos de las sentencias.

CONCLUSIONES

De la revisión de la Teoría General del Derecho de referencia realizada en el capítulo primero de la investigación, resulta evidente la imperante la necesidad de construir criterios uniformes respecto de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, que atenúen la incertidumbre teórica y fortalezcan el reconocimiento de la figura objeto de estudio como un problema actual y vigente de la justicia constitucional.

Con relación al análisis de las peculiaridades de la Constitución como norma, y su ubicación suprema en el ordenamiento jurídico, deviene necesaria la consagración normativa a nivel constitucional del instituto objeto de estudio, a los fines de garantizar el reconocimiento del mismo, así como un funcionamiento sistemático y coherente de las diversas variables a que refiere.

Si bien es cierto que cada región aborda el tema de estudio con las herramientas propias que sus constituciones brindan, resulta eminente el análisis de la efectividad de los medios procesales aplicables a fin de determinar su idoneidad, prestando particular atención a las soluciones y efectos que ofrecen, con la finalidad de articular un instrumento de control adecuado.

Sobre el control de constitucionalidad de las omisiones del legislador, del análisis de las características de las vías aplicables y, sobre todo, de las soluciones que ofrecen, así como sus respectivos efectos en la restauración de la supremacía y fuerza normativa constitucional, se motiva la existencia de vías de revisión de la constitucionalidad de los actos o en su caso, omisiones de los poderes públicos, sea mediante instrumentos abstractos o concretos; más allá de la vía por la que se atiende, lo verdaderamente problemático radica en el grado de resarcimiento que otorgan los efectos de las resoluciones de los órganos de control.

Los efectos de la revisión de la constitucionalidad de las omisiones del legislador *grosso modo* pueden ser: un llamado de atención, el otorgamiento de un plazo para el cumplimiento del mandato constitucional específico omitido; el establecimiento de los lineamientos generales; la expedición provisional de las

normas omitidas; el dictado de las normas omitidas, con aplicación limitada al caso concreto; o, ante la imposibilidad de restituir el derecho violentado con la omisión, la fijación del monto por resarcimiento a cargo del Estado.

El tipo de solución que adopte el juzgador dependerá, necesariamente del instrumento procesal por medio del cual se le presente a examen la inconstitucionalidad por omisión, con un diseño bien definido que, además de advertir la existencia de la omisión legislativa, la subsane a la brevedad posible, a fin de que la violación constitucional no continúe, de lo contrario, el medio de control no tendría sentido alguno.

Ahora bien, enfocando el estudio en lo particular al caso México, en el ámbito federal, queda en manifiesto del análisis del marco jurídico de referencia en el capítulo segundo que la CPEUM no advierte un medio de control de la constitucionalidad específico que permita conocer y resolver acerca de la inconstitucionalidad de las omisiones en las que pudiera incurrir el legislador. Es posible distinguir que las reformas constitucionales integrales al Poder Judicial Federal, a partir de 1994 han permeado indiscutiblemente en la forma de concebir la solución, en especial, la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011.

La SCJN, máximo intérprete constitucional mexicano, ha optado por definir en vía jurisprudencial, el instrumento más óptimo para tal efecto, para lo cual considera el tipo de omisión en la que se incurre, es decir, si se trata de omisiones de tipo relativo, la vía es la acción de inconstitucionalidad; en cambio, ante omisiones de tipo absoluto, será a través de las controversias constitucionales, pero en ambas la característica fundamental es la existencia de un mandato constitucional específico; a pesar de las limitaciones de medios de control como el juicio de amparo, en aras de la garantía de derechos humanos, se ha extendido su espectro de acción cuando las omisiones del legislador devienen violatorias de tales derechos.

Ante el incremento de asuntos en materia de constitucionalidad de las omisiones legislativas de los que conoce la SCJN, a través de instrumentos de

control a los cuales ha ampliado el parámetro de control, la reforma constitucional integral al PJP del once de marzo de 2021 ofrece una aparente solución: conocer y resolver de las omisiones, a través de las controversias constitucionales. Cabe recalcar que, por su naturaleza, no se estima que el medio de control sea el óptimo, no obstante, corresponderá a investigaciones subsecuentes evaluar su efectividad.

Ahora bien, en tratándose de las omisiones legislativas del ámbito local, si bien es cierto que en un sistema federal como el mexicano las Entidades Federativas tienen la facultad de prever aquellos medios de defensa de su norma constitucional, la justicia constitucional local ofrece un panorama heterogéneo que carece de directrices federales, sobre todo respecto de los órganos competentes, los medios de control, los sujetos legitimados o bien, los efectos de las resoluciones que se emitan; aunado a lo anterior, es revisable la definitividad de las resoluciones, toda vez que, la misma omisión puede ser atacable en vía federal, lo que deja al medio de control local como una vía optativa sin eficacia protectora.

La revisión de la actividad jurisprudencial de la SCJN relacionada con el estudio de la inconstitucionalidad de omisiones legislativas, ofrece interesantes puntos de reflexión sobre el estado que guarda el control de la constitucionalidad de las omisiones del legislador en México, y fortalece los razonamientos manifestados desde el inicio de la investigación.

Se tiene que decir que, pese a los intentos de brindar una solución idónea a la problemática, pareciera que el intérprete constitucional mexicano hace un ejercicio de ensayo y error a fin de descubrir la vía que otorgue resultados suficientes, toda vez que modifica y abandona sus propios razonamientos en la materia a través del tiempo: un ejemplo claro lo constituye la contradictoria configuración de los presupuestos de procedencia de la acción de inconstitucionalidad y el juicio de amparo, vías por las que, de inicio, rotundamente el tribunal constitucional mexicano negaba atender el tema en cuestión.

En el análisis cuantitativo-cualitativo efectuado en el capítulo tercero queda en manifiesto la extraña evolución al respecto, toda vez que, en sus interpretaciones, el juez constitucional mexicano paso de esgrimir “razones

indiscutibles para determinar la improcedencia”, a considerar “supuestos en los que se puede negociar la procedencia”, atentando con ello incluso en contra de la naturaleza de las vías en mención.

Con las consideraciones vertidas, se sostiene que, si bien la SCJN ha orientado mediante sus sentencias el parámetro y objeto de control de la controversia constitucional a efecto de que sea la vía procedente respecto de omisiones, lo cierto es que, la solución ofrecida sigue siendo ambigua y dispersa:

- La acción de inconstitucionalidad procede en contra de omisiones legislativas de tipo relativo;
- La controversia constitucional, a partir de la reforma constitucional de 2021, es la vía para resolver la inconstitucionalidad por omisión legislativa; sin embargo, lo hace en consideración al desacato que hace el constituyente al mandato supremo y no en razón de la afectación constitucional que la omisión provoca;
- Por su parte, en contradicción con la configuración histórica de los efectos relativos de las sentencias del juicio de amparo, es el medio de control procedente para atender la inconstitucionalidad por omisión legislativa, en tratándose de derechos humanos (de protección general).

Luego entonces, el control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas que ofrece el sistema jurídico mexicano lejos de establecer un medio específico para tal efecto, dispersa la atención en los tres medios de control revisados; se observa también la vaguedad en la determinación de los efectos de las sentencias, toda vez que, que deja a criterio del intérprete el grado de vinculación en un espectro que abarca desde la invitación hasta la coerción.

Cabe destacarse que actualmente se deja de lado el estudio de la inconstitucionalidad provocada por omisiones de tipo absoluto, en ejercicio de facultades o competencias legislativas potestativas o no expresas; no pasa desapercibido que tampoco se atiende la inconvencionalidad provocada por omisión legislativo.

A la luz del estudio de Derecho Comparado desarrollado en el capítulo cuarto, es posible asimismo concluir que, no existe una fórmula uniforme, específica o general, para conocer y resolver la inconstitucional por omisión legislativa, que permita a los Tribunales Constitucionales u órganos análogos contrarrestar las consecuencias que provoca.

En la práctica, el instrumento idóneo será el que responda a las necesidades del sistema jurídico que se pretende restaurar; asimismo, la modulación idónea será la que determine el tribunal constitucional u órgano análogo en el ejercicio de sus atribuciones expresas, sin excederse en su activismo judicial al grado de alterar los límites constitucionales de división de poderes.

Se concluye la necesidad de establecer en la CPEUM la acción de inconstitucionalidad por omisión, para resolver las omisiones legislativas en México, con base en los lineamientos generales que se proponen en el acápite subsecuente, se ofrece una solución suficiente e idónea ante la afectación que produce la inactividad del legislador.

PROPUESTAS

Partiendo de la teoría general del derecho relacionada con la inconstitucionalidad por omisión legislativa, expuesta en el capítulo primero, tomando en consideración los elementos constitutivos, se aporta y propone la siguiente conceptualización:

- Inconstitucionalidad por omisión legislativa: consiste en la inactividad o actividad deficiente del legislador, derivado del desacato a un mandato específico y concreto establecido en la Constitución; tratándose de derechos fundamentales, la inconstitucionalidad se deriva de la falta de desarrollo operativo, programático o reglamentario de los preceptos constitucionales para tornarlos efectivos.

La propuesta pretende proveer a la teoría general del derecho no sólo de un concepto amplio de omisión enfocada al Derecho Procesal Constitucional, sino permitir al interesado, con base en la valoración de los presupuestos de configuración expresados, reconocer cuando una omisión del legislador deviene inconstitucional.

Asimismo, de los presupuestos de configuración y las consecuencias de afectación a la norma de jerarquía constitucional, cuyo desarrollo se omite por el legislador, es viable presentar la siguiente tipología, así como las hipótesis en las que se actualiza cada uno de los tipos:

- a) Inconstitucionalidad por omisión absoluta, de normas constitucionales de naturaleza reglamentarias u orgánicas, que el legislador, teniendo o no obligación para hacerlo, no materializa;
- b) Inconstitucionalidad por omisión absoluta, respecto de prerrogativas y derechos, así como derechos fundamentales previstos constitucionalmente que, con o sin mandato específico, no han sido objeto de desarrollo legislativo y, en consecuencia, no son operativas;
- c) Inconstitucionalidad por omisión relativa, sobre normas constitucionales de naturaleza reglamentaria u orgánica, que el legislador, teniendo o no

obligación para hacerlo, el legislador desarrolla, pero su actividad es deficiente y no permite desplegar el potencial pleno de la norma; y,

- d) Inconstitucionalidad por omisión relativa, respecto de prerrogativas y derechos, así como derechos fundamentales previstos constitucionalmente que, con o sin mandato específico, el legislador desdobra, sin embargo, su actividad transgrede los principios de igualdad y no discriminación y, por lo tanto, resulta contraproducente.

La tipología que se ofrece no busca suplir las que se ofrecen por la doctrina procesal constitucional sino presentar al lector una clasificación que observa y combina, por una parte, la amplitud de la omisión y, por la otra, las consecuencias jurídicas que ocasiona.

Acerca del tratamiento a nivel federal de las omisiones legislativas revisado en el capítulo segundo, se hace necesario y se propone se instituya en la CPEUM la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en los términos que se plantean en el apartado correspondiente.

Por lo que hace al ámbito estadual, Sinaloa tiene bastante trabajo pendiente para consolidar una justicia constitucional local efectiva: de manera enunciativa mas no limitativa, se propone una reforma integral de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, para dotar al Poder Judicial del Estado, a través de una Sala Constitucional del Supremo Tribunal de Justicia, de atribuciones en materia de control de la constitucionalidad, así como establecer un sistema de medios de control, si bien apegado a la Constitución Federal, con las particularidades de la Constitución Local.

Con base en el análisis realizado en el Capítulo Tercero, la estrategia no debe ser orientar el parámetro y objeto de control de uno (o de todos) los medios previstos para forzarlos a atender una problemática distinta a aquella para la que fueron determinados, o dispersar la procedencia según el tipo de omisión, o de mandato como acontece en la práctica de la SCJN, sino que se deben analizar las áreas de oportunidad en el tema y ofrecer una respuesta específica.

Los razonamientos vertidos soportan la propuesta de establecer en la CPEUM la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, como una solución suficiente e idónea ante la afectación que produce la inactividad del legislador, con los presupuestos establecidos en el Capítulo Cuarto, para resolver las omisiones legislativas en México.

Cabe precisar que, en la configuración de los elementos que delinear la figura que se propone, y sus efectos sobre el ordenamiento, se diseña como un medio de control de la constitucionalidad de efectos vinculantes y generales, capaz de atender la omisión legislativa tanto en su tipo relativo como el absoluto, incluyendo a su vez el estudio de la inconvencionalidad por omisión como una variante de la inactividad legislativa.

Como resultado de la investigación, por lo anteriormente expuesto y fundado, se proponen las siguientes:

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA CREAR LA FIGURA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN:

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman el Artículo 94 párrafo décimo, 105, fracción III, recorriéndose la actual fracción III con su mismo texto en los párrafos primero y segundo, y se reforman los párrafos tercero y cuarto, para quedar como fracción IV, al Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 94. (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Los juicios de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y las acciones de inconstitucionalidad por omisión se substanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Artículo 105. (...)

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales y actos, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) al l) (...)

(...)

(...)

(...)

II. (...)

(...)

a) al i) (...)

(...)

(...)

(...)

III. De las acciones de inconstitucionalidad por omisión, que tengan por objeto plantear la omisión en la expedición de medidas legislativas de ejercicio obligatorio, o bien que sean necesarias para hacer efectivos y aplicables los preceptos constitucionales.

Las acciones de inconstitucionalidad por omisión podrán ejercitarse, en cualquier momento a partir de que sea exigible la expedición de medidas legislativas de ejercicio obligatorio, o bien que sean necesarias para hacer efectivos y aplicables los preceptos constitucionales, por:

- a) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de omisiones legislativas de carácter federal y de las Entidades Federativas;
- b) Los Gobernadores de los estados, en contra de omisiones legislativas de carácter federal y de las Entidades Federativas, relacionadas con el ámbito de sus funciones;
- c) Los Municipios, en contra de omisiones legislativas de carácter federal y de las Entidades Federativas, relacionadas con el ámbito de sus funciones;
- d) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de omisiones legislativas en materia electoral federal o local; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de omisiones

legislativas en materia electoral que correspondan a la Legislatura de la Entidad Federativa que les otorgó el registro;

- e) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de omisiones legislativas de carácter federal o de las Entidades Federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las Entidades Federativas, en contra de las omisiones legislativas en materia de derechos humanos que correspondan a las legislaturas de las Entidades Federativas;
- f) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de omisiones legislativas de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las Entidades Federativas, en contra de omisiones legislativas que correspondan a las Legislaturas locales; e
- g) El Fiscal General de la República respecto de omisiones legislativas de carácter federal y de las Entidades Federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

La única vía para plantear la omisión en el dictado de medidas legislativas de ejercicio obligatorio, respecto de las leyes electorales, es la prevista en este artículo.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la inconstitucionalidad por omisión, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

IV. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Apelación o del Ejecutivo Federal, por conducto de la Consejera o Consejero Jurídico del Gobierno, así como de la o el Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de los Juzgados de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

Las resoluciones a que se refiere la fracción III de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I, II y III de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

SEGUNDO. El Congreso de la Unión, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar la legislación secundaria derivada del mismo.

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; SE REFORMA LA DENOMINACIÓN, SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN.

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforman los Artículos 4º, primer párrafo y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, relativos a la Integración y funcionamiento y atribuciones del Pleno; 21, fracción I, relativo a las atribuciones de las Salas, ambos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y 123, párrafo primero, respecto de la denominación de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4. El Pleno se compondrá de once Ministras o Ministros, pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar, a excepción de los casos previstos en los artículos 100, párrafo segundo, 105, fracción I, segundo párrafo, fracción II, fracción III y 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que se requerirá la presencia de al menos ocho Ministras o Ministros.

Artículo 10. (...)

I. De las controversias constitucionales, de las acciones de inconstitucionalidad, y de las acciones de inconstitucionalidad por omisión a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. al XVI. (...)

Artículo 21. (...)

I. De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por las y los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias

en que la Federación sea parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. al XVIII. (...)

Artículo 123. En contra de las resoluciones dictadas por la o el ministro a quien conforme a lo dispuesto en el artículo anterior se hubiere encomendado la reposición, podrá interponerse el recurso de reclamación siempre que en términos del Código Federal de Procedimientos Civiles la providencia correspondiente sea revocable. Para la sustanciación de este recurso se aplicarán, en lo conducente, los artículos 48 a 50 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I, II y III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO SEGUNDO: Se reforma la denominación de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman los artículos 1º, se adiciona el Título IV, en materia de acción de inconstitucionalidad por omisión, para quedar como sigue:

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I, II Y III DEL ARTÍCULO
105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS

Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad y las acciones de inconstitucionalidad por omisión, a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

(...)

Título IV

De las acciones de inconstitucionalidad por omisión

Capítulo I

Disposiciones generales

Artículo 74. En las acciones de inconstitucionalidad por omisión se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

Artículo 75. La acción de inconstitucionalidad por omisión podrá ejercitarse en cualquier momento a partir de que sea exigible la expedición de medidas legislativas de ejercicio obligatorio, o bien, que sean necesarias para hacer efectivos y aplicables los preceptos constitucionales.

Artículo 76. Las acciones de inconstitucionalidad por omisión son improcedentes:

- I. Contra omisiones que sean materia de una acción de inconstitucionalidad por omisión pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas omisas y conceptos de violación constitucional;
- II. Contra omisiones que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra acción, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas omisas y conceptos de violación constitucional;
- III. Cuando se haya dictado la norma y hayan cesado los efectos de la omisión materia de la acción de inconstitucionalidad por omisión;
- IV. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones por omisión a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y
- V. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

Artículo 77. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

- I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta;
- II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; y
- III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que existe la norma materia de la acción de inconstitucionalidad por omisión.

Artículo 78. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad por omisión deberá contener:

- I. Los nombres y firmas de los promoventes;
- II. Los órganos legislativos y ejecutivo que debieron emitir y promulgar las normas generales omisas;
- III. Los preceptos constitucionales que se estimen violados y, en su caso, los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte que se estimen vulnerados con la omisión; y
- IV. Los conceptos de violación constitucional.

Capítulo II

Del procedimiento

Artículo 79. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción de inconstitucionalidad por omisión fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren sido omisos en emitir la norma y el órgano ejecutivo que debiera haberla promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y

fundamentos tendientes a sostener la existencia de la norma general señalada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad por omisión. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

Artículo 80. En las acciones de inconstitucionalidad por omisión, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 76 de esta ley, así como las causales de sobreseimiento a que se refiere el artículo 77.

Artículo 81. Salvo en los casos en que el Fiscal General de la República hubiere ejercitado la acción, el ministro instructor le dará vista con el escrito y con los informes a que se refiere el artículo anterior, a efecto de que, hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda.

Artículo 82. Después de presentados los informes previstos en el artículo 79 o habiendo transcurrido el plazo para ello, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos.

Artículo 83. Hasta antes de dictarse sentencia, el ministro 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.

Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

En los casos de materia electoral, el proyecto de sentencia a que se refiere el párrafo anterior deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor haya presentado su proyecto.

Artículo 84. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más

acciones de inconstitucionalidad por omisión siempre que en ellas se impugne la omisión de la misma norma.

Capítulo III

De las sentencias

Artículo 85. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de violación constitucional planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación por omisión de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación por omisión de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la omisión de leyes electorales, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Artículo 86. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la inconstitucionalidad por omisión, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

Además de declarar la inconstitucionalidad por omisión, en la resolución se ordenará al Legislativo a emitir las disposiciones omitidas, en un plazo que no deberá exceder dos periodos ordinarios de sesiones. Entre tanto, operarán los lineamientos generales provisionales que determine para tal efecto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a que se refiere el artículo PRIMERO del presente Decreto, entrarán en vigor a los 180 días de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las reformas a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a que se refiere el artículo SEGUNDO del presente Decreto, entrarán en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

TERCERO. Los procedimientos en materia de inconstitucionalidad por omisión iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, serán reencauzados y se tramitarán hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones relativas a la acción de inconstitucionalidad por omisión.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El juicio de amparo*, 11a. ed., México, Porrúa, 2006.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo y MARISCAL URETA, Karla Elizabeth, “El control constitucional, los nuevos paradigmas constitucionales y la omisión legislativa en las Entidades Federativas”, en ESCALANTE LÓPEZ, Sonia, *et al.*, (coords.), *Derecho Procesal Convencional y la inconventionalidad. Textos jurídicos en homenaje a: Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot*, México, Porrúa, 2016.
- ASTUDILLO, César, “La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México”, en CARBONELL, Miguel (comp.), *En busca de las normas ausentes*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- BÁEZ SILVA, Carlos y CIENFUEGOS SALGADO, David, “La inconstitucionalidad por omisión legislativa en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coords.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho. Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, 2008, t. VIII.
- BÁEZ SILVA, Carlos, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*, México, Porrúa-IMDPC, 2009.
- BAZÁN, VÍCTOR, “Revisitando la anticonstitucionalidad y la inconventionalidad por omisión”, en FAMIGLIETTI, Gianluca y ROMBOLI, Silvia (coords.), *Justicia constitucional y protección de derechos. Reflexiones en torno al encuentro del CAF 2020*, México, Universidad de Pisa – Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021.
- _____, *Control de las omisiones inconstitucionales e inconventionales. Recorrido por el Derecho y la jurisprudencia americanos y europeos*, México, TEPJF, 2017.

- _____, *Control de las omisiones inconstitucionales e inconvencionales. Recorrido por el Derecho y la jurisprudencia americanos y europeos*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, 2014.
- BIDART CAMPOS, German J., *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*, Buenos Aires, Ediar, 1995.
- BLANCO DE MORAS, Carlos, “Una tercera vía en el control de constitucionalidad”, en BAGNI, Silvia (coord.), *Justicia constitucional comparada*, México, Porrúa-IMDPC, 2014.
- BREWER-CARÍAS, Allan R., “Instrumentos de justicia constitucional en Venezuela (acción de inconstitucionalidad, controversia constitucional, protección constitucional frente a particulares”, en VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, 2002.
- _____, “La justicia constitucional como garantía de la constitución”, en BOGDANDY, Armin Von *et al.*, (coord.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius Constitutionale Commune en América Latina?*, México, UNAM-Max-Plank-Institut-Instituto Iberoamericano de derecho constitucional, 2010, t.I.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 15a. ed., México, Porrúa, 2002.
- _____, *El juicio de amparo*, 38a. ed. México, Porrúa, 2001.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2014.
- CAPPELLETTI, Mauro, *Obras. La justicia constitucional. Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo*, México, Porrúa-Facultad de Derecho, UNAM, 2007.
- CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, UNAM-IJ, 2016.

- CARPIO MARCOS, Edgar y ETO CRUZ, Gerardo, *El control de las omisiones inconstitucionales e ilegales en el Derecho Comparado (reflexiones a propósito del caso peruano)*, México, FUNDAp, 2004.
- CARPIZO, Jorge, “Los principios jurídico-políticos fundamentales en la Constitución mexicana”, en ASTUDILLO, César y CARPIZO, Jorge (coords.), *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, UNAM-IIJ, 2013.
- CASAL HERNÁNDEZ, Jesús María, *Las transformaciones del constitucionalismo y la justicia constitucional*, México, Porrúa-IMDPC, 2017.
- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *Juicio de amparo*, 11a. ed., México, Porrúa, 2012.
- COMANDUCCI, Paolo, “Modelos e interpretación de la Constitución”, en CARBONELL, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 5a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2016.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Artículo 105 constitucional”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, 2006, t.II.
- COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el Derecho Comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2001.
- CRUZ QUIROZ, Osmar Armando “Los efectos generales de las sentencias constitucionales”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coords.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho. Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, 2008, t. V.
- DALLA VÍA, Alberto Ricardo “Modelos, tribunales y sentencias constitucionales”, en BOGDANDY, Armin Von *et al.*, (coord.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿hacia un ius Constitutionale Commune en América Latina?*, México, UNAM-Max-Plank-Institut- Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2010, t.I.

- DEHESA DÁVILA, Gerardo, *Introducción a la retórica y la argumentación. Elementos de retórica y argumentación para perfeccionar y optimizar el ejercicio de la función jurisdiccional*, 6a. ed., México, SCJN, 2010.
- DÍAZ REVORIO, Francisco Javier “Tipología y efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional en los procedimientos de inconstitucionalidad ante la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coords.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho. Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, 2008, t. V.
- ESCALANTE LÓPEZ, Sonia, *Justicia constitucional. hacia su desarrollo en Sinaloa*, México, Porrúa, 2008.
- ESQUIVEL LEYVA, Manuel de Jesús, “Los Tribunales Constitucionales”, en ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo *et al.*, (coords.), *Tribunales constitucionales*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2011.
- ETO CRUZ, Gerardo, “Una defensa constitucional: la acción de inconstitucionalidad por omisión”, en VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM- IJ, 2002.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, *La jurisdicción constitucional iberoamericana: el reto competencial*, México, Porrúa-IMDPC, 2014.
- _____, *La jurisdicción constitucional iberoamericana. El reto competencial*, México, Porrúa-IMDPC, 2014.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de México”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, 2006, t.I.
- FIGUEIREDO, Marcelo, “Las omisiones estatales y los remedios judiciales para suplirlas en el derecho brasileño y el derecho latinoamericano”, en BOGDANDY, Armin Von *et al.*, (coords.), *La justicia constitucional y su*

- internacionalización ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, México, UNAM-IIJ, 2010, t. I.
- FIGUEROA MEJÍA, Giovanni A., “La justicia constitucional local en México. Análisis y propuestas de mejora”, en BAGNI, Silvia (coord.), *Justicia constitucional comparada*, México, Porrúa-IMDPC, 2014.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 6a. ed., México, Porrúa, 2009.
- GALINDO SIFUENTES, Ernesto, *Argumentación jurídica. Técnicas de argumentación del abogado y del juez*, 4a. ed., México, Porrúa, 2012.
- GARCÍA ROCA, Javier, *La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional en España*, México, Porrúa-IMDPC, 2009.
- GARCÍA TOMA, Víctor “Las sentencias: conceptualización y desarrollo jurisprudencial en el Tribunal Constitucional peruano”, en FERRER MACGREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coords.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho. Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, 2008, t. V.
- GOMES CANOTILHO, Jose Joaquim, *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*, Coimbra, Coimbra Editora, 1982.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO, Pedro José, *El tribunal constitucional*, Elcano, Editorial Aranzadi, 2000.
- GROPPI, Tania *et al.*, (coords.), *La Justicia Constitucional en Europa*, México, FUNDAp, 2004.
- _____ y CELOTTO, Alfonso, “La justicia constitucional en Italia”, en GROPPI, Tania *et al.*, (coords.), *La justicia constitucional en Europa*, México, FUNDAp, 2004.
- GUASTINI, Riccardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 9a. ed., trad. de Marina Gascón y Miguel Carbonell, México, Porrúa, 2012.

- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, “La jurisdicción constitucional en Costa Rica”, en BOGDANDY, Armin von *et al.*, (coord.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?*, México, UNAM-Max-Plank-Institut- Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2010, t.I.
- HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3a. ed., México, UNAM-IIJ, 2010.
- IBAGÓN, Mónica Liliana, “Control jurisdiccional de las omisiones legislativas en Colombia”, en VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM- IJ, 2002.
- LANDA ARROYO, César, *Organización y funcionamiento del tribunal constitucional. Entre el derecho y la política*, Lima, Palestra, 2011.
- LUNA CASTRO, José Nieves, *La Suprema Corte como órgano de legalidad y tribunal constitucional. Análisis de sus funciones y de la trayectoria de su transformación*, México, Porrúa, 2006.
- MENA ADAME, Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional*, México, Porrúa, 2003, p. 285.
- MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1993.
- MONTOYA ZAMORA, Raúl, “Las acciones por omisión legislativa como medio de control de la constitucionalidad en materia electoral”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y CIENFUEGOS SALGADO, David (coords.), *Cuestiones y reflexiones político-electorales*, México, H. Congreso del Estado de Guerrero, 2011.
- MORTATI, Costantino, “Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore”, en MORTATI, Costantino, *Problemi di Diritto pubblico nell’attuale esperienza costituzionale repubblicana. Raccolta di Scritti –III*, Milano, Giuffrè, 1972.
- _____, *La Costituzione in senso materiale*, Milán, Giuffrè Editore, 1998.

- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *La jurisdicción constitucional y los Tribunales Constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI*, México, Porrúa-IMDPC, 2004.
- NUNES DE ALMEIDA, Luis, "Portugal", en AJA, E, (ed.), *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual*, Barcelona, Ariel, 1998.
- PICARDI, Nicola, "Le sentenze integrative de la Corte Costituzionale", en *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati.*, Roma, Giuffrè, 1977, vol. IV.
- PINA, Rolando E., *Cláusulas constitucionales operativas y programáticas: ley fundamental de la República Federal de Alemania*, Buenos Aires, Astrea, 1973.
- RANGEL HERNÁNDEZ, Laura, "El control de las omisiones legislativas en México. una invitación a la reflexión", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coords.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho. Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, 2008, t. VIII.
- _____, *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría general y su control jurisdiccional en México*, México, Porrúa-IMDPC, 2009.
- RESCIGNO, Francesca, "La justicia constitucional en Alemania", en GROPPPI, Tania et al., (coords.), *La Justicia Constitucional en Europa*, México, FUNDAp, 2004.
- ROLLA, Giancarlo, "Técnicas de garantía y cláusulas de interpretación de los derechos fundamentales. Consideraciones sobre las constituciones de América Latina y de la Unión Europea", en VALADÉS, Diego y CARBONELL, Miguel (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, IIJ-UNAM, 2006, t. II.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, "La Constitución como fuente de derecho", en CARBONELL, Miguel, *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 5a. ed., México, Porrúa-UNAM-IIJ, 2016.

- SAGÜÉS, María Sofía, “Garantías de control de la inconstitucionalidad por omisión”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, 2006, t. IV.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro, “Instrumentos de la justicia constitucional frente a la inconstitucionalidad por omisión”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM- IJJ, 2002.
- _____, *Elementos de Derecho Constitucional*, 3a. ed., Buenos Aires, Astrea, 1999, t. I.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, Madrid, Alianza Editorial, 2011.
- SILVA GARCÍA, Fernando “La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional: creación judicial del derecho y eficacia normativa de la jurisprudencia constitucional”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coords.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho. Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, 2008, t. V.
- SOMMA, Alessandro, *Introducción al Derecho Comparado*, Esteban Conde Naranjo (traductor), Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2015.
- SOSPEDRA NAVAS, Francisco José, *Justicia constitucional y procesos constitucionales*, España, Ed. Aranzadi, 2011.
- SUÁREZ CAMACHO, Humberto, *El sistema de control constitucional en México*, 4a. ed., México, Porrúa, 2014.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Serie Grandes temas del constitucionalismo mexicano. La supremacía constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- TARUFFO, Michele, “Precedente e giurisprudenza”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coords.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-*

- Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, México, Porrúa-UNAM, 2008, t.V.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 40a. ed., México, Porrúa, 2011.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1999.
- VALLARTA PLATA, José G., *Introducción al estudio del Derecho Constitucional Comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2002.
- VASCONCELOS MÉNDEZ, Rubén, *Una Corte de justicia para la Constitución. Justicia constitucional y democracia en México*, México, UNAM, 2010.
- VEGA, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985.
- VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho Constitucional Comparado*, 6a. ed., Claudia Herrera (traductor), México, UNAM- Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004.
- VIGO, Rodolfo L., "Argumentación constitucional", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y MOLINA SUÁREZ, César de Jesús (coords.), *El juez constitucional en el siglo XXI*, México, UNAM-SCJN, 2009, t. I.
- VILLABELLA ARMENGOL, Carlos Manuel "Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones", en CÁCERES NIETO, Enrique (coord.), *Pasos hacia una revolución en la enseñanza del derecho en el sistema romano-germánico*, México, UNAM-IIJ, 2020.
- VILLANUEVA GÓMEZ, Luis Enrique, "La división de poderes: teoría y realidad", en VÁZQUEZ, Ramos (coord.), *Cátedra nacional de derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales*, México, IIJ-UNAM, 2014.
- VILLAVERDE, Ignacio, "La inconstitucionalidad por omisión. Un nuevo reto para la justicia constitucional", en CARBONELL, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM-IIJ, 2007.

ZAGREBELSKY, Gustavo, "La Constitución y sus normas", en CARBONELL, Miguel, *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, 5a. ed., México, Porrúa-UNAM-IIJ, 2016.

ARTÍCULOS DE REVISTAS

AGUIAR DE LUQUE, Luis, "El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión", *Revista de Derecho Político*, Madrid, número 24, 1987, p. 25.

BÁEZ SILVA, Carlos, "La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXV, número 105, septiembre-diciembre de 2002, p. 763.

BALDIVIESO GUZMÁN, René, *Tribunales Constitucionales y democracia*, *Revista Boliviana de Derecho*, número 5, enero, 2008, Fundación Iuris Tanturn, Bolivia, pp. 9-10.

CASAL, Jesús, "La protección de la Constitución frente a las omisiones legislativas", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2003*, Montevideo, año 2003.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, "La inconstitucionalidad por omisión en Portugal", *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, España, número 101, Julio-septiembre 1998, p. 352.

FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, "La incidencia positiva del Tribunal Constitucional en el Poder Legislativo", *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, número 81, julio-septiembre, 1993, p. 65.

GUASTINI, Riccardo, "Antinomias y lagunas", *Jurídica. Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, número 29, 1999.

MARTÍNEZ CABALLERO, Alejandro, "Tipos de sentencias en el control constitucional de leyes: la experiencia colombiana", *Revista Estudios Socio-jurídicos*, volumen 2, número 1, Bogotá, Universidad del Rosario, Junio, 2000, pp. 16-26.

ARTÍCULOS DE REVISTAS CONSULTADOS EN INTERNET

MORTATI, Constantino, "Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro oмпortamenti omissivi del legislatore", *Il Foro Italiano* 93, no. 9, 1970, consultado el 12 de octubre de 2020, en: <http://www.jstor.org/stable/23160065>.

DICCIONARIOS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, 8a. ed., México, Porrúa, 2011, p. 91.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, 21a. ed., Madrid, Real Academia Española, 1992, p. 187.

DICCIONARIOS CONSULTADOS EN INTERNET

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, en <https://dle.rae.es/omisi%C3%B3n>, consultado el 14 de septiembre de 2020.

DICCIONARIO PANHISPÁNICO DEL ESPAÑOL JURÍDICO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, en <https://dpej.rae.es/lema/omisi%C3%B3n>, consultado el 14 de septiembre de 2020.

CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN FEDERAL MEXICANA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 12 de enero de 2021, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 20 de enero de 2021, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, consultada el 20 de enero de 2021, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_180618.pdf.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación reformada, consultada el 08 de junio de 2021, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPJF_070621.pdf.

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 08 de junio de 2021, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/205_070621.pdf

CONSTITUCIONES Y LEGISLACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS AGUASCALIENTES

Constitución Política del Estado de Aguascalientes, consultada el 08 de mayo de 2021, en: https://congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/leyes/descargarPdf/329

BAJA CALIFORNIA

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, consultada el 08 de mayo de 2021, en: https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/20210212_CONSTBC-2.PDF

BAJA CALIFORNIA SUR

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, consultada el 08 de mayo de 2021, en: <https://www.cbcs.gob.mx/index.php/trabajos-legislativos/leyes>

CAMPECHE

Constitución Política del Estado de Campeche, consultada el 08 de mayo de 2021, en: <http://legislacion.congresocam.gob.mx/index.php/leyes-focalizadas/anticorrupcion/175-constitucion-politica-del-estado-de-camp>

CHIAPAS

Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, consultado el 17 de mayo de 2021, en: https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0008.pdf?v=NQ==

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, consultada el 17 de mayo de 2021, en: https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0002.pdf?v=NDA=

Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas, consultada el 17 de mayo de 2021, en: <https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/ley%20de%20control%20constitucional%20para%20el%20estado%20de%20chiapas.pdf?v=NA==>

CHIHUAHUA

Constitución Política del Estado de Chihuahua, consultada el 08 de mayo de 2021, en: <http://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivos/Constitucion/actual.pdf>

CIUDAD DE MÉXICO

Constitución Política de la Ciudad de México, consultada el 12 de mayo de 2021, en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/751be5c6aeffa6ed302d12aa901f05e4cb9a6c84.pdf>

Ley de la Sala Constitucional del Poder Judicial de la Ciudad de México, Reglamentaria del Artículo 36 de la Constitución Política de la Ciudad de México, consultada el 12 de mayo de 2021, en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2019-12/128261_0.pdf

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, consultada el 12 de mayo de 2021, en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/b36ae9f476f855cb172f898098b1b352468c4d06.pdf>

COAHUILA

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, consultada el 13 de mayo de 2021, en: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa01.pdf

Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza, consultada el 13 de mayo de 2021, en: https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa132.pdf

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza consultada el 13 de mayo de 2021, en:
https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa61.pdf

COLIMA

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, consultada el 13 de mayo de 2021, en:
<https://www.congresocol.gob.mx/web/www/leyes/index.php>

DURANGO

Constitución Política del Estado de Durango, consultada el 14 de mayo de 2021, en:
[http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20\(NUEVA\).pdf](http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20(NUEVA).pdf)

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango, consultada el 14 de mayo de 2021, en:
<http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20ORGANICA%20DEL%20PODER%20JUDICIAL.pdf>

ESTADO DE MÉXICO

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, consultada el 13 de mayo de 2021, en:
<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>

GUANAJUATO

Constitución Política del Estado de Guanajuato, consultada el 13 de mayo de 2021, en:
https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/ley/pdf/1/CONSTITUCION_POLITICA_GUANAJUATO_D215_PO_07sep2020.pdf

GUERRERO

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, consultada el 13 de mayo de 2021, en:

<http://congresogro.gob.mx/62/documentos/CONSTITUCIO%CC%81N-GUERRERO-29-07-2020.pdf>

HIDALGO

Constitución Política del Estado de Hidalgo, consultada el 13 de mayo de 2021, en:

http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf JALISCO

JALISCO

Constitución Política del Estado de Jalisco, consultada el 14 de mayo de 2021, en:

<https://congresoweb.congresoal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Constitucion>

MICHOACÁN

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, consultada el 14 de mayo de 2021, en:

<http://congresomich.gob.mx/file/CONSTITUCI%C3%93N-POL%C3%8DTICA-REF-24-JUNIO-2020-SEGUNDA-REF.pdf>

MORELOS

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, consultada el 14 de mayo de 2021, en:

<http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/constitucion/pdf/CONSTMOR.pdf>

NAYARIT

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, consultada el 15 de mayo de 2021, en:

<http://www.congresonayarit.mx/media/2962/constitucion.pdf>

Ley de Control Constitucional del Estado de Nayarit, consultada el 15 de mayo de 2021, en:

http://www.congresonayarit.mx/media/1167/control_constitucional_del_estado_de_nayarit_-

Ley Orgánica del Poder Judicial para el Estado de Nayarit, consultada el 15 de mayo de 2021, en: <http://www.congresonayarit.mx/media/1596/organica-judicial.pdf>

NUEVO LEÓN

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, consultada el 15 de mayo de 2021, en:

http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2021-05-28

Ley Reglamentaria del Artículo 95 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, consultada el 15 de mayo de 2021, en:

http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20REGLAMENTARIA%20DEL%20ARTICULO%2095%20DE%20LA%20CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2014-06-20

OAXACA

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, consultada el 02 de junio de 2021, en:

[http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatales/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_\(Dto_ref_2495_aprob_LXIV_Legis_14_abr_2021_PO_Extra_1_jun_2021\).pdf](http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatales/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_(Dto_ref_2495_aprob_LXIV_Legis_14_abr_2021_PO_Extra_1_jun_2021).pdf)

PUEBLA

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, consultada el 16 de mayo de 2021, en:

https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=24&Itemid=

QUERÉTARO

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro, consultada el 11 de mayo de 2021, en:

https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/001_59.pdf

Ley de Justicia Constitucional del Estado de Querétaro, consultada el 11 de mayo de 2021, en:

http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY048_59_18.pdf

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, consultada el 11 de mayo de 2021, en: https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Ley-Org/008_59.pdf

QUINTANA ROO

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, consultada el 18 de mayo de 2021, en

<http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L176-XVI-20210514-CN1620210514108.pdf>

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, consultada el 18 de mayo de 2021, en: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L35-XV-17102018-750.pdf>

Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, consultada el 18 de mayo de 2021, en: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L1420160729437.pdf>

SAN LUIS POTOSÍ

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, consultada el 18 de mayo de 2021, en:

http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/constitucion/2021/07/Constitucion_Politica_del_Estado_2021_Jun_24.pdf

SINALOA

Constitución Política del Estado de Sinaloa, consultada el 18 de mayo de 2021, en: https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_9.pdf

SONORA

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, consultada el 19 de mayo de 2021, en:

http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/Doc_446.pdf

TABASCO

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, consultada el 19 de mayo de 2021, en: <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/01/Constitucion-Politica-del-Estado-de-Tabasco1-2.pdf>

Ley de Control Constitucional Reglamentaria del Artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, consultada el 19 de mayo de 2021, en: <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2019/02/Ley-de-Control-Constitucional-Reglamntaria-del-Articulo-61-de-la-Constitucion-Politica-del-Estado.pdf>

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tabasco, consultada el 19 de mayo de 2021, en: <https://congresotabasco.gob.mx/wp/wp-content/uploads/2020/10/Ley-Organica-del-Poder-Judicial-del-Estado-de-Tabasco.pdf>

TAMAULIPAS

Constitución Política del Estado de Tamaulipas, consultada el 19 de mayo de 2021, en: <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/Constituciones/VerConstitucion.asp?IdConstitucion=1>

Ley de Control Constitucional para el Estado de Tamaulipas, consultada el 19 de mayo de 2021, en: <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/LegislacionVigente/VerLey.asp?IdLey=194>

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tamaulipas, consultada el 19 de mayo de 2021, en: <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/LegislacionVigente/VerLey.asp?IdLey=224>

TLAXCALA

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, consultada el 19 de mayo de 2021, en: https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/constitucion_politica_d_el_estado.pdf

Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala, consultada el 19 de mayo de 2021, en:

https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/ley_del_control_constitucional.pdf

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, consultada el 19 de mayo de 2021, en:

https://congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes2020/ley_organica_del_poder_judicial.pdf

VERACRUZ

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, consultada el 20 de mayo de 2021, en:

<https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CONSTITUCION24112020.pdf>

Ley de Control Constitucional para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, consultada el 20 de mayo de 2021, en:

<https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LCCONSTITUCIONAL04022020.pdf>

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, consultada el 20 de mayo de 2021, en:

<https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LOPJ16032021F.pdf>

YUCATÁN

Constitución Política del Estado de Yucatán, consultada el 22 de mayo de 2021, en:

<http://187.157.158.150:3001/documentos/constitucion.pdf>

Ley de Justicia Constitucional para el Estado de Yucatán, consultada el 22 de mayo de 2021, en:

<http://187.157.158.150:3001/legislacion/leyes/d9b256b7b4ede597bab4074d2381a291.pdf>

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán, consultada el 22 de mayo de 2021, en:

[http://187.157.158.150:3001/legislacion/leyes/2cc473_LEY%20ORG%20PODER%20JUDICIAL%20\(%C3%BA%20ref-22-abril-19\).pdf](http://187.157.158.150:3001/legislacion/leyes/2cc473_LEY%20ORG%20PODER%20JUDICIAL%20(%C3%BA%20ref-22-abril-19).pdf)

JURISPRUDENCIA Y TESIS AISLADAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Jurisprudencia 1a./J. 37/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 42, mayo de 2017, tomo I, p. 239.

Jurisprudencia P./J. 11/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1527.

Jurisprudencia P./J. 12/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1532.

Jurisprudencia P./J. 13/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, febrero de 2006, p. 1365.

Jurisprudencia P./J. 15/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, febrero de 2010, p. 2325.

Jurisprudencia P./J. 23/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXI, mayo de 2005, p. 781.

Jurisprudencia P./J. 5/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1336.

Jurisprudencia P./J.155/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XII, diciembre de 2000, p. 843.

Jurisprudencia XXVII.3o.J/23 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 15, febrero de 2015, tomo III, p. 2257.

Tesis aislada 1.4º.A.21 K (10ª.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, diciembre de 2013, tomo II, p. 1200.

Tesis aislada 1.4º.A.24 K (10ª.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, diciembre de 2013, tomo II, p. 1133.

Tesis aislada 1a. XIX/2018 (10ª.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, marzo de 2018, tomo I, p. 1095.

Tesis aislada 1a. XLIV/2014, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, tomo I, p. 645.

Tesis aislada 1a. XX/2018 (10ª.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, marzo de 2018, tomo I, p. 1100.

- Tesis aislada 1a. XXII/2018 (10ª.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 52, marzo de 2018, tomo I, p. 1099.
- Tesis aislada I.18o.A.10 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 35, octubre de 2016, tomo IV, p. 2996.
- Tesis aislada I.18o.A.11 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 35, octubre de 2016, tomo IV, p. 2995.
- Tesis aislada P. CLXVIII/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo VI, diciembre de 1997, p. 180.
- Tesis aislada P. IV/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, febrero de 2008, tomo XXVII, p. 1343.
- Tesis aislada P. LXXII/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 789.
- Tesis aislada P. LXXX/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, noviembre de 1999, p. 40.
- Tesis aislada P. XXXI/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 1079.
- Tesis aislada P. LXX/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t.I, diciembre de 2011, p.557.
- Tesis aislada P./J.10/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1528.
- Tesis aislada P./J.9/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1533.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

Diario Oficial de la Federación del 02 de abril de 2013, consultado el 12 de marzo de 2021 en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lamp/LAmp_orig_02abr13.pdf.

Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011, consultado el 20 de junio de 2021 en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, consultado el 20 de enero de 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.

Diario Oficial de la Federación del 12 de marzo de 2021, consultado el 12 de marzo de 2021 en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_246_11mar21.pdf.

RESOLUCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Sentencias de acciones de inconstitucionalidad 22/2001 y sus acumuladas 23/2001 y 24/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIV, septiembre de 2001, página 825; y 27/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XVII, marzo de 2003.

Sentencia de acción de inconstitucionalidad 7/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XVII, marzo de 2003, p. 961.

Sentencia de acción de inconstitucionalidad 26/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, septiembre de 2007, p. 1623.

Sentencia de acción de inconstitucionalidad 21/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, diciembre de 2009, p. 928.

Sentencia de acción de inconstitucionalidad 118/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIX, enero de 2009, p. 1918.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Sentencia de controversia constitucional 4/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXII, diciembre de 2005, p. 1583.

Sentencia de controversia constitucional 7/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, julio de 2007, p. 1686.

Sentencia de controversia constitucional 14/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXII, diciembre de 2005, p. 2301.

JUICIO DE AMPARO EN REVISIÓN

Sentencia de juicio de amparo en revisión 961/1997, engrose descargable en:
<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=13494>

Sentencia de juicio de amparo en revisión 218/2008, engrose descargable en:
<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=99032>

Sentencia de juicio de amparo en revisión 219/2008, engrose descargable en:
<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=99031>

Sentencia de juicio de amparo en revisión 220/2008, engrose descargable en:
<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=99078>

Sentencia de juicio de amparo en revisión 221/2008, engrose descargable en:
<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=99088>

Sentencia de juicio de amparo en revisión 229/2008, engrose descargable en:
<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=99151>

Sentencia de juicio de amparo en revisión 588/2012, engrose descargable en:
<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=144127>

Sentencia de juicio de amparo en revisión 1359/2015, engrose descargable en:
https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf

ÍNDICES ESTADÍSTICOS Y BASES DE DATOS

Índice de acciones de inconstitucionalidad resueltas a partir de 1995, consultado en:
<https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/AlnconstitucionalidadResueltas.aspx>

Índice de controversias constitucionales resueltas a partir de 1995, consultado en:
<https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasResueltas.aspx>

Índice de sentencias que declaran la invalidez de normas generales en acción de inconstitucionalidad, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, consultado en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst.htm>

Índice de sentencias que declaran la invalidez de normas generales en controversia constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv.htm>

Sección de Sentencias y datos de expedientes, consultada en la página:
<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/TematicaPub.aspx>

Semanario Judicial de la Federación, consultado en:
<https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

Portal electrónico oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultado en: <https://www.scjn.gob.mx/>.

NORMATIVA Y RESOLUCIONES INTERNACIONALES

CONSTITUCIONES NACIONALES

Constitución de Austria de 1920, consultada el 25 de mayo de 2022, en:
<http://www.ces.es/TRESMED/docum/aus-cttn-esp.pdf>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, consultada el 26 de mayo de 2022 en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf

Constitución de la República de El Salvador de 1983, consultada el 16 de mayo de 2022, en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_de_la_republica_del_salvador_1983.pdf

Constitución de la República Dominicana, consultada el 28 de mayo de 2022, en: <https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/REP%C3%9ABLICA-DOMINICANA-Constitucion.pdf>.

Constitución de la República Federativa de Brasil, consultada el 16 de febrero de 2022 en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>.

Constitución de la República italiana, versión en español, consultada el 12 de mayo de 2022, en: <http://www.ces.es/TRESMED/docum/ita-cttn-esp.pdf>.

Constitución de la República Oriental del Uruguay, consultada el 21 de mayo de 2022, en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>.

Constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia de 1974, consultada el 18 de mayo de 2022 en: <https://www.worldstatesmen.org/Yugoslavia-Constitution1974.pdf>.

Constitución de Paraguay, consultada el 14 de mayo de 2022, en: <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Paraguay/Leyes/constitucion.pdf>

Constitución de Portugal, 1975, con enmiendas hasta 2005, consultada el 19 de mayo de 2022, en: https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf?lang=es.

Constitución del Ecuador de 2008, consultada el 25 de mayo de 2022 en: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf

Constitución Española de 1978, consultada el 25 de mayo de 2022, en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

Constitución Política de Colombia, consultada el 27 de mayo de 2022, en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>.

Constitución Política de la República de Chile, consultada el 26 de mayo de 2022 en: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf.

Constitución Política de la República de Costa Rica, consultada el 28 de mayo de 2022, en:

<https://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>.

Constitución Política de la República de Guatemala, consultada el 30 de mayo de 2022, en: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Guatemala.pdf.

Constitución Política de la República de Nicaragua, consultada el 27 de mayo de 2022, en: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_const.pdf.

Constitución Política del Perú, consultada el 14 de mayo de 2022, en: https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf.

CONSTITUCIONES ESTATALES

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, consultada el 17 de mayo de 2022, en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-0-123456789-0abc-defg-000-0000xvorpyel/actualizacion>.

Constitución de la Provincia de Chubut, consultada el 17 de mayo de 2022, en: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/chubut.pdf>

Constitución de la Provincia de Rio Negro, consultada el 14 de mayo de 2022, en: https://webadmin.legisrn.gov.ar/wp-content/uploads/2020/09/ConstitucionProvincial-Ed_Dic2019.pdf.

Constitución de la Provincia de Salta, consultada el 17 de mayo de 2022, en: <https://boletinoficialsalta.gob.ar/separatas/12484.pdf>.

Constitución del estado de Minas Gerais, consultada el 17 de mayo de 2022, en: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>.

Constitución del estado de Rio de Janeiro, consultada el 12 de mayo de 2022, en: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70450/CE_RJ_EC_84-2020.pdf?sequence=27&isAllowed=y

Constitución del estado de Rio Grande do Sul, consultada el 12 de mayo de 2022, en: http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358.

Constitución del estado de Santa Catarina, consultada el 15 de mayo de 2022, en:
https://www.alesc.sc.gov.br/sites/default/files/CESC_2021_-_80_emds.pdf.

Constitución del estado de São Paulo, consultada el 16 de mayo de 2022, en:
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>.

LEYES NACIONALES

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949, consultada el 25 de mayo de 2022, en:
<http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ca1946.htm>.

Ley N°. 983, de Justicia Constitucional de Nicaragua, consultada el 27 de mayo de 2022, en:
http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_nic_resp_ane_15.pdf.

Ley Orgánica No.137-11 Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, consultada el 27 de mayo de 2022, en:
https://poderjudicial.gob.do/wp-content/uploads/2021/06/LEY_137_11.pdf

Ley sobre Jurisdicción Constitucional, consultada el 28 de mayo de 2022, en:
http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_cri_constitucional.pdf.

SENTENCIAS DE TRIBUNALES CONSTITUCIONALES, CORTES CONSTITUCIONALES U ÓRGANOS ANÁLOGOS

Sentencia 295 de 1991, de la Corte Constitucional italiana, consultada el 15 de febrero de 2022 en: <https://www.giurcost.org/decisioni/1991/0295s-91.html>.

Sentencia Constitucional Plurinacional 0117/2013, de 01 de febrero de 2013, consultada el 12 de mayo de 2022, en:
<https://jurisprudencia.tcpbolivia.bo/Fichas/ObtieneResolucion?idFicha=14272>.

Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia No. C-355/06, consultada el 30 de mayo de 2022, en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-355-06.htm>.

Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia No. C-543/1996, consultada el 28 de mayo de 2022, en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1996/C-543-96.htm>.

Sentencia del Tribunal Constitucional de Colombia No. C-427/00, consultada el 28 de mayo de 2022, en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2000/C-427-00.htm>

Sentencia del Tribunal Constitucional de Colombia No. C-809/02, consultada el 28 de mayo de 2022, en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2002/C-809-02.htm>, respectivamente.

Sentencia del Tribunal Constitucional español STC 26/1987, de 27 de febrero, recurso de inconstitucionalidad número 794/83, consultada el 02 de junio de 2022, en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/1987/26>.

Sentencia del Tribunal Constitucional español STC 53/1985, de 11 de abril, recurso previo de inconstitucionalidad 800/1983, consultada el 02 de junio de 2022, en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/433>

Sentencia del Tribunal Constitucional español STC 98/1985, de 29 de julio, recursos previos de inconstitucionalidad acumulados número 584,585 y 594, consultada el 02 de junio de 2022, en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/478>

Sentencia No. 39-2016 de la Sala de lo Constitucional de El Salvador, de 01 de marzo de 2017, consultada el 16 de mayo de 2022, en: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2010-2019%2F2017%2F03%2FBF81E.PDF&number=784414&fecha=01/03/2017&numero=39-2016&cesta=0&singlePage=false%27>.

Sentencia No. 66-2005/4-2006 de la Sala de lo Constitucional de El Salvador, de 15 de febrero de 2012, consultada el 16 de mayo de 2022, en: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=1&data=DocumentosBoveda%2FD%2F1%2F2010->

.2019%2F2012%2F02%2F94B0D.PDF&number=609037&fecha=15/02/2012&numero=66-2005/4-2006&cesta=0&singlePage=false%27.

Sentencia Rol No. 155 de 03 de noviembre de 1992 del Tribunal Constitucional chileno, consultada el 26 de mayo de 2022, en: https://www.tribunalconstitucional.cl/descargar_sentencia2.php?id=458,

Sentencia Rol No. 3687-17, de 02 de agosto de 2017, consultada el 26 de mayo de 2022, en: https://www.tribunalconstitucional.cl/descargar_sentencia2.php?id=3501.

Sentencia Rol No. 53 de 5 de abril de 1988 del Tribunal Constitucional chileno, consultada el 26 de mayo de 2022, en: https://www.tribunalconstitucional.cl/descargar_sentencia2.php?id=554

Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia No. C-489/12, C-359/13, C-543/96, consultadas el 28 de mayo de 2022 en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/consulta.php?relatoria=sentencias&buscar=omisi%C3%B3n+legislativa+absoluta&order=relevancia&anio=>

Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia No. C-108/1994, C-473/1994, C-545/1994, C-555/1994, C-247/1995, C-70/1996, C-041/01, C-528/03, C-1009/05, C-728/09, entre otras, consultadas el 28 de mayo de 2022 en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/consulta.php?relatoria=sentencias&buscar=omisi%C3%B3n+legislativa+relativa&order=relevancia&anio=>

ANEXOS

ANEXO 1

ÍNDICE DE MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD, INTERPUESTOS ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO DEL PRIMERO DE ENERO DE 1995 AL PRIMERO DE DICIEMBRE DE 2021

AÑO	MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD		
	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL	AMPARO EN REVISIÓN
1995	1	19	2,145
1996	10	57	3,236
1997	10	36	3,697
1998	12	29	3,537
1999	17	37	2,235
2000	41	37	1,342
2001	40	370	489
2002	35	67	1,257
2003	26	112	2,689
2004	30	109	1,988
2005	39	83	2,249
2006	55	153	2,019
2007	171	97	1,113
2008	134	171	1,261
2009	88	119	2,271
2010	35	95	961
2011	36	125	839
2012	72	126	793
2013	42	118	678
2014	110	120	1,029
2015	140	85	1,482
2016	113	254	1,260
2017	161	331	1,381
2018	120	234	1,103
2019	144	358	1,177
2020	308	217	602
2021	178	208	541
TOTALES	2,168	3,767	43,374

ANEXO 2

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES QUE DETERMINAN U ORIENTAN LA PROCEDENCIA DE
MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD, EN MATERIA DE OMISIONES
LEGISLATIVAS

Registro di git al	Tesis	Rubro (Título/Subtítulo)/Tema	Localización
197222	P. CLXVIII/97	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.	[TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo VI, Diciembre de 1997; Pág. 180
178566	P./J. 23/2005	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE AJUSTAR LOS ORDENAMIENTOS LEGALES ORGÁNICOS Y SECUNDARIOS DE LA ENTIDAD A LAS DISPOSICIONES DE UN DECRETO POR EL QUE SE MODIFICÓ LA CONSTITUCIÓN ESTATAL.	[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXI, Mayo de 2005; Pág. 781

175854	P./J. 12/2006	<p>PREDIAL MUNICIPAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA DE 1999, AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VULNERA TANTO AL CITADO DISPOSITIVO TRANSITORIO COMO AL PROPIO PRECEPTO CONSTITUCIONAL.</p>	<p>[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Febrero de 2006; Pág. 1532</p>
175939	P./J. 13/2006	<p>FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).</p>	<p>[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Febrero de 2006; Pág. 1365</p>

175996	P./J. 14/2006	<p>CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA. EL INCUMPLIMIENTO DEL MANDATO CONSTITUCIONAL EXPRESO IMPUESTO POR EL PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE A LOS ARTÍCULOS 17 Y 116, CONFIGURA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA.</p>	<p>[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Febrero de 2006; Pág. 1250</p>
172562	P. XV/2007	<p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA.</p>	<p>[TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Mayo de 2007; Pág. 1534</p>

170678	P. XXXI/2007	OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA.	[TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 1079
168633	P./J. 134/2008	ISSSTE. LA LEY RELATIVA, AL NO REGULAR EL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA PROPIEDAD DEL INSTITUTO, CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE NO ES REPARABLE EN EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).	[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVIII, Octubre de 2008; Pág. 43
166839	P./J. 68/2009	RECUENTO DE VOTOS EN SEDES ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE INCUMPLE EL MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L), CONSTITUCIONAL, ACTUALIZA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y OBLIGA AL LEGISLADOR ORDINARIO A SUBSANAR LA DEFICIENCIA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ESTATAL.	[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Julio de 2009; Pág. 1455

165210	P./J. 15/2010	OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE REGULACIÓN DEL LÍMITE DE SOBRRERPRESENTACIÓN DEL PARTIDO DOMINANTE EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO.	[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Febrero de 2010; Pág. 2325
165211	P./J. 16/2010	OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO.	[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Febrero de 2010; Pág. 2324
2002843	2a. VIII/2013 (10a.)	OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	[TA]; 10a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVII, Febrero de 2013; Tomo 2; Pág. 1164

2016420	1a. XIX/2018 (10a.)	DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS.	[TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 52, Marzo de 2018; Tomo I; Pág. 1095
2016423	1a. XXII/2018 (10a.)	OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR.	[TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 52, Marzo de 2018; Tomo I; Pág. 1099
2016424	1a. XX/2018 (10a.)	OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO.	[TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 52, Marzo de 2018; Tomo I; Pág. 1100

ANEXO 3

CUADRO COMPARATIVO DE LA RELACIÓN ENTRE SENTENCIAS RELEVANTES DE LA SCJN, EN MATERIA DE OMISIONES LEGISLATIVAS, QUE INTEGRAN CRITERIOS JURISPRUDENCIALES, DICTADAS DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO DEL PRIMERO DE ENERO DE 1995 AL PRIMERO DE DICIEMBRE DE 2021

Expediente	Tipo	Órgano de radicación	Fecha de resolución	Criterios jurisprudenciales derivados
961/1997	Amparo en Revisión	Pleno	21/10/1997	Registro digital: 197222 Tesis: P. CLXVIII/97 Rubro: 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. Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo VI, Diciembre de 1997; Pág. 180
7/2003	Acción de inconstitucionalidad	Pleno	04/03/2003	Registro digital: 178566 Tesis: P./J. 23/2005 Rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE AJUSTAR LOS ORDENAMIENTOS LEGALES ORGÁNICOS Y SECUNDARIOS DE LA ENTIDAD A LAS DISPOSICIONES DE UN DECRETO POR EL QUE SE MODIFICÓ LA CONSTITUCIÓN ESTATAL. Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXI, mayo de 2005; Pág. 781
14/2005	Controversia constitucional	Pleno	03/10/2005	Registro digital: 175854 Tesis: P./J. 12/2006 Rubro: PREDIAL MUNICIPAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA

				<p>REFORMA DE 1999, AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VULNERA TANTO AL CITADO DISPOSITIVO TRANSITORIO COMO AL PROPIO PRECEPTO CONSTITUCIONAL.</p> <p>Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Febrero de 2006; Pág. 1532</p>
4/2005	Controversia constitucional	Pleno	13/10/2005	<p>Registro digital: 175939 Tesis: P./J. 13/2006 Rubro: FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).</p> <p>Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Febrero de 2006; Pág. 1365</p> <p>Registro digital: 175996 Tesis: P./J. 14/2006 Rubro: CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA. EL INCUMPLIMIENTO DEL MANDATO CONSTITUCIONAL EXPRESO IMPUESTO POR EL PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE A LOS ARTÍCULOS 17 Y 116, CONFIGURA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA.</p> <p>Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Febrero de 2006; Pág. 1250</p>

7/2005	Controversia constitucional	Pleno	28/11/2006	<p>Registro digital: 172562 Tesis: P.XV/2007 Rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA. Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Mayo de 2007; Pág. 1534</p>
26/2006	Acción de inconstitucionalidad	Pleno	07/06/2007	<p>Registro digital: 170678 Tesis: P.XXXI/2007 Rubro: OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA. Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 1079</p>
220/2008, 218/2008, 219/2008, 221/2008, y 229/2008	Amparo en revisión	Pleno	Todos el 19/06/2008	<p>Registro digital: 168633 Tesis: P./J. 134/2008 Rubro: ISSSTE. LA LEY RELATIVA, AL NO REGULAR EL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA PROPIEDAD DEL INSTITUTO, CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE NO ES REPARABLE EN EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVIII, Octubre de 2008; Pág. 43</p>
118/2008	Acción de inconstitucionalidad	Pleno	09/12/2018	<p>Registro digital: 166839 Tesis: P./J. 68/2009 Rubro: RECUENTO DE VOTOS EN SEDES ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE INCUMPLE EL MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L),</p>

				<p>CONSTITUCIONAL, ACTUALIZA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y OBLIGA AL LEGISLADOR ORDINARIO A SUBSANAR LA DEFICIENCIA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ESTATAL.</p> <p>Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Julio de 2009; Pág. 1455</p>
21/2009	Acción de inconstitucionalidad	Pleno	25/08/2009	<p>Registro digital: 165210 Tesis: P./J. 15/2010 Rubro: OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE REGULACIÓN DEL LÍMITE DE SOBRRERREPRESENTACIÓN DEL PARTIDO DOMINANTE EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO.</p> <p>Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Febrero de 2010; Pág. 2325</p> <p>Registro digital: 165211 Tesis: P./J. 16/2010 Rubro: OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO</p> <p>Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Febrero de 2010; Pág. 2324</p>
588/2012	Amparo en revisión	Segunda Sala	28/11/2012	<p>Registro digital: 2002843 Tesis: 2a. VIII/2013 (10a.) Rubro: OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN</p>

				<p>II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.</p> <p>Localización: [TA]; 10a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVII, Febrero de 2013; Tomo 2; Pág. 1164</p>
1359/2015	Amparo en revisión	Primera Sala	15/11/2017	<p>Registro digital: 2016420 Tesis: 1a. XIX/2018 (10a.) Rubro: DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS.</p> <p>Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 52, Marzo de 2018; Tomo I; Pág. 1095</p> <p>Registro digital: 2016423 Tesis: 1a. XXII/2018 (10a.) Rubro: OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR.</p> <p>Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 52, Marzo de 2018; Tomo I; Pág. 1099</p> <p>Registro digital: 2016424 Tesis: 1a. XX/2018 (10a.) Rubro: OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO.</p> <p>Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 52, Marzo de 2018; Tomo I; Pág. 1100</p>

ANEXO 4

GUÍA DE ANÁLISIS DE CONTENIDO APLICADA A SENTENCIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN VÍA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, EN MATERIA DE OMISIONES LEGISLATIVAS

DATOS DE LOCALIZACIÓN	
Tipo de asunto:	
Número de expediente:	
Tipo de conflicto:	
Expedientes acumulados:	
Órgano de radicación:	
Fecha de resolución:	
Ministro ponente:	
1. DEMANDA	
Entidad, poder u órgano promovente:	
Categoría:	
Legitimación:	
Órgano legislativo emisor de la norma:	
Órgano que promulgó la norma:	
Norma general cuya invalidez se reclama:	
Medio oficial y fecha de publicación de la norma general impugnada:	
Preceptos constitucionales que se estiman violados:	
Síntesis de los conceptos de invalidez:	

2. SENTIDO DEL ACUERDO INICIAL	
Admisión:	
Prevenición de aclaración:	
Causal de improcedencia:	
Causal de sobreseimiento:	
3. PRESENTACIÓN DE INFORMES	
Órgano legislativo emisor de la norma:	
Órgano que promulgó la norma:	
4. OMISIÓN LEGISLATIVA	
Tipo de omisión:	
Síntesis de la omisión legislativa:	
5. SENTENCIA	
Razones que sustentan el sentido de la resolución, que se refieren particularmente a la omisión legislativa:	
Alcances y efectos, que se refieren particularmente a la omisión legislativa:	
Puntos resolutivos:	
Votación:	
6. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DERIVADOS	

Rubro (Título/tema):	
Registro digital:	
Instancia:	
Materia (s):	
Tesis:	
Tipo:	
Época:	
Fuente:	
Texto:	
7. ANÁLISIS	

ANEXO 5

GUÍA DE ANÁLISIS DE CONTENIDO APLICADA A SENTENCIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN VÍA DE CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL, EN MATERIA DE OMISIONES LEGISLATIVAS

DATOS DE LOCALIZACIÓN	
Tipo de asunto:	
Número de expediente:	
Tipo de conflicto:	
Expedientes conexos:	
Órgano de radicación:	
Fecha de resolución:	
Ministro ponente:	
1. DEMANDA	
Fecha de presentación:	
Entidad, poder u órgano promovente:	
Categoría:	
Legitimación:	
Entidad, poder u órgano demandado:	
Categoría:	
Entidad, poder u órgano tercero interesado:	
Norma general, acto (u omisión) cuya validez se demanda:	
Preceptos constitucionales que se estiman violados:	
Síntesis de los hechos:	

Síntesis de los conceptos de invalidez:	
2. SENTIDO DEL ACUERDO INICIAL	
Admisión:	
Prevenición de aclaración:	
Suspensión:	
Causal de improcedencia:	
Causal de sobreseimiento:	
3. CONTESTACIÓN, RECONVENCIÓN O AMPLIACIÓN DE DEMANDA	
Contestación de demanda:	
Entidad, poder u órgano demandado o tercero interesado que contestó:	
Reconvención:	
Ampliación de demanda:	
4. AUDIENCIA DE OFRECIMIENTO DE PRUEBAS Y ALEGATOS	
¿Se ofrecieron pruebas y/o se presentaron alegatos por el promovente?	
¿Se ofrecieron pruebas y/o se presentaron alegatos por el demandado?	
5. OMISIÓN LEGISLATIVA	
Tipo de omisión:	
Síntesis de la omisión legislativa:	
6. SENTENCIA	
Razones que sustentan el sentido de la resolución, que se refieren particularmente a la omisión legislativa:	

Alcances y efectos, que se refieren particularmente a la omisión legislativa:	
Puntos resolutivos:	
Votación:	
7. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DERIVADOS	
Rubro (Título/tema):	
Registro digital:	
Instancia:	
Materia (s):	
Tesis:	
Tipo:	
Época:	
Fuente:	
Texto:	
8. ANÁLISIS	

ANEXO 6

GUÍA DE ANÁLISIS DE CONTENIDO APLICADA A SENTENCIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN VÍA DE AMPARO EN REVISIÓN, EN MATERIA DE OMISIONES LEGISLATIVAS

DATOS DE LOCALIZACIÓN	
Tipo de asunto:	
Número de expediente:	
Tipo de conflicto:	
Materia:	
Órgano de radicación:	
Fecha de resolución:	
Ministro ponente:	
1. DEMANDA	
Fecha de presentación:	
Promovente:	
Carácter:	
Legitimación:	
Autoridad responsable:	
Tercero interesado:	
Norma, acto u omisión que se reclama	
Preceptos constitucionales que se estiman violados:	
Síntesis de los conceptos de violación:	
2. SENTIDO DEL ACUERDO INICIAL	
Admisión:	
Suspensión:	
Causal de improcedencia:	

Causal de sobreseimiento:	
3. OMISIÓN LEGISLATIVA	
Tipo de omisión:	
Síntesis de la omisión legislativa:	
4. SENTENCIA	
Razones que sustentan el sentido de la resolución, que se refieren particularmente a la omisión legislativa:	
Alcances y efectos, que se refieren particularmente a la omisión legislativa:	
Puntos resolutivos:	
Votación:	
5. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DERIVADOS	
Rubro (Título/tema):	
Registro digital:	
Instancia:	
Materia (s):	
Tesis:	
Tipo:	
Época:	
Fuente:	
Texto:	
6. ANÁLISIS	