

---

# CHIHUAHUA Y LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA

*Osbaldo Salvador Ang\**

## SUMARIO:

I.- Introducción; II.- Teoría, definición, elementos y tipología; III.- Un poco de derecho comparado; IV.- Las entidades federativas y el derecho procesal constitucional local; V.- El amparo y la jurisprudencia; VI.- Sanciones: propósitos y caminos; VII.- El caso Chihuahua; VIII.- Conclusiones

## RESUMEN:

La inconstitucionalidad por omisión legislativa no debe existir. El ejercicio de los derechos no puede estar sujeto a la inacción de los legisladores. Es necesario, desde un enfoque político, objetivo y centrado, extinguir esta situación por el bien del Estado, así como de los gobernantes y de los gobernados. Si una norma constitucional no adquiere eficacia por la falta de una ley, debe aplicar entonces una sanción a la omisión. Esto debe ser regulado para terminar con el vacío en que caen algunas normas a falta de una reglamentación de derechos fundamentales. La propuesta incluye analizar y estudiar el tema para resolverlo en el estado de Chihuahua de la mejor manera, pero nunca para abandonarlo y dejarlo en la abulia legislativa.

---

\* Nació en Chihuahua, Chihuahua, en 1962. Es periodista desde hace más de 30 años. Gradúo como licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, hizo una maestría en Amparo en la Universidad Durango Santander y actualmente trabaja en la culminación de su Tesis de Doctorado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua en conjunto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Dirige el portal digital La Opción de Chihuahua y la Revista Abogados de Chihuahua.

## I.- Introducción

Como bien cita María Sofía Sagués,<sup>2</sup> una Constitución no es una simple hoja de papel subordinada a la voluntad de los gobernantes en turno.

La Constitución obliga; la Constitución vincula, debido a que tiene vigor normativo y hoy el cuidado que se le debe adquiere la mayor trascendencia jurídica.

Conforme señala Francisco Fernández Segado, “el dogma liberal de la soberanía absoluta del Parlamento -o los Congresos, agregamos nosotros- como es sobradamente conocido, ha sido sustituido en nuestro tiempo por el de la soberanía de la Constitución”.<sup>3</sup>

En pocas palabras, los órganos legislativos han perdido fuerza y se han subordinado al respeto jurídico y político que ha adquirido la Carta Magna de un Estado.

Los conceptos tradicionales de justicia o jurisdicción constitucional divulgados por Hans Kelsen, desde el año de 1929, se han venido sustituyendo por una nueva conceptualización del Derecho Procesal Constitucional que se ha presentado sobretodo en las últimas décadas.<sup>4</sup>

José Julio Fernández Rodríguez ha señalado atinadamente que en estos tiempos ha nacido con inusitada fuerza una corriente jurídica que bien puede denominarse Derecho Procesal Constitucional Local, debido a que en las entidades federativas y provincias ha despertado inquietudes positivas para legislar al respecto.

Este Derecho Procesal Constitucional comprende el estudio de los distintos instrumentos que se han perfilado a proteger no a las constituciones federales sino a las locales. Esto significa que las entidades federativas han demostrado más interés que los propios Estados en cuidar sus Constituciones y crear las figuras jurídicas necesarias.

---

<sup>2</sup> SAGUES, María Sofía. “*Garantías de control de la inconstitucionalidad por omisión*». En: FERRER Mac-Gregor, Eduardo (comp.). Derecho Procesal Constitucional. 5ª ed. México, Porrúa, Tomo IV, Capítulo IV, 2006. p.3088

<sup>3</sup> *Ibidem* p.3089

<sup>4</sup> FERNANDEZ Rodríguez, José Julio. “*La Nueva Sala Constitucional en el Estado de Veracruz*”. En: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, (Coord.) Derecho Procesal Constitucional. 5ª ed., México, Porrúa, 2006.

Dice Fernández Rodríguez que “sin embargo, en la actualidad, se puede afirmar la configuración de un nuevo sector que podemos denominar Derecho Procesal Constitucional Local, que comprende el estudio de los distintos instrumentos encaminados a proteger ya no a las constituciones federales o nacionales, sino a los ordenamientos constitucionales o estatutos de los estados, provincias o comunidades autónomas.”<sup>5</sup>

Este autor considera que en México, luego de la Constitución federal de 1824, las constituciones de las entidades federativas han previsto diversos ordenamientos encaminados a su protección, pero no han tenido todo el éxito en razón de la alta concentración del control de la constitución a través del juicio de amparo federal.

En México, en el nivel federal, no ha sido contemplada la institución de la omisión legislativa y su inconstitucionalidad ha empezado a ser analizada apenas por la Suprema Corte de Justicia de la nación, a través de casos de jurisprudencia que han surgido en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Dice el jurista “En nuestro país, al menos a nivel federal, no se ha contemplado la inconstitucionalidad por omisión legislativa, y estimamos vehementemente que debería inducirse en la constitución general, y con ello garantizar de mejor y más eficaz manera la supremacía de nuestra Carta Magna y preservar el orden jurídico vigente”.<sup>6</sup>

En un principio, se pensaba que la inconstitucionalidad podía ocurrir solamente mediante actos o leyes contrarios a la constitución,<sup>7</sup> pero nunca ante la ausencia de leyes y, en base a este criterio, parecía inexistente la omisión legislativa que, con el paso del tiempo, empezó a tomar una fuerza doctrinaria y jurídica sorprendentes.

Este tema no es novedoso en México pero sí puede decirse que no ha sido analizado exhaustivamente. El mejor ejemplo de esto puede ofrecerse con el escaso número de entidades federativas que han insertado en sus constituciones la omisión legislativa.

A partir del año 2000, estados como Veracruz, Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo, han incorporado a su Cartas Supremas la figura de la OL

---

<sup>5</sup> *Ibidem.* p.3778

<sup>6</sup> *Ibidem.* p.3779

<sup>7</sup> RANGEL Hernández, Laura. “*La Acción de Inconstitucionalidad por Omisión legislativa en la Constitución Mexicana. Un Avance en el Acceso a la Justicia constitucional*”. *Revista Cuestiones Constitucionales.* (18):3 enero-junio, 2008.

con variables jurídicas interesantes. Otras entidades, como es el caso de Chihuahua, se han quedado rezagadas.

Han dejado en manos del legislador – de su voluntad omnipotente- la eficacia de la Constitución, a pesar de haber sufrido graves golpes de inconstitucionalidad por la omisión de legislar y con la intolerante consecuencia de lesionar los derechos ciudadanos contenidos en las normas supremas.

Para hacer frente al fenómeno jurídico de la omisión legislativa, los juristas se formulan algunas interrogantes en torno a su existencia, sus elementos, su tipología, su figura, los procesos y procedimientos para resolverla y los dañinos efectos de permitir que continúe sin normas que permitan esclarecerla.

Por ejemplo, una interrogante básica, toral para este estudio, ha sido extraída de un texto de Miguel Carbonell, que plantea en el prólogo del libro “En busca de las normas ausentes”, en el cual funge como coordinador. ¿Cómo hacer frente a las omisiones de los legisladores o de la administración que vulneren la Constitución al no crear las leyes, los reglamentos o las disposiciones administrativas que las propias normas supremas exigen?<sup>8</sup>

A partir de esta pregunta se estructura el presente trabajo. Porque, finalmente, la idea del Derecho Procesal Constitucional Local se analiza a partir del caso Chihuahua y culmina con una propuesta jurídica, de tipo teórico, para tratar de anticiparse al nacimiento de las omisiones legislativas –solo de tipo constitucional- y evitar así lesiones a la Constitución Estatal.

Es evidente que el doctor Carbonell, en su planteamiento, amplía el abanico de las omisiones al Poder Ejecutivo –no solo al legislativo-, al incluir en su concepto a la “administración” y a los “reglamentos” o “disposiciones administrativas” que emanan de éste.

En rigor, las omisiones pueden extenderse a los órganos del Poder Ejecutivo o, incluso al Judicial, cuando, por ejemplo, éste tarda sus resoluciones y vulnera los dictados constitucionales de impartir justicia pronta y expedita. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, una manera gradual de abordar este problema jurídico puede iniciar con el

---

<sup>8</sup> CARBONELL, Miguel. (Coord.) “*En Busca de las Normas Ausentes. Ensayos sobre la Inconstitucionalidad por Omisión*”. 1ª ed. México, UNAM, 2003. p.9

análisis y planteamiento de soluciones en torno, exclusivamente, a la inconstitucionalidad por omisión legislativa derivada de la existencia de una norma constitucional y de la ausencia de legislación por parte del órgano responsable de legislar.

Es muy posible que, al resolver la omisión legislativa originaria, por llamarla de esta manera, sea más fácil y sencillo, desde el enfoque jurídico, proceder a dar propuestas de solución a las omisiones legislativas del Poder Ejecutivo y Judicial en el caso del Estado mexicano o de una de sus entidades federativas.

En la primera parte, abordamos la teoría, definición, elementos y tipología de la omisión legislativa. Se resumen las ideas más destacadas y las propuestas de los autores especialistas consultados en la materia y se incluyen, por supuesto, esbozos de ideas propias surgidas a raíz del estudio del tema.

Posteriormente, se presenta un poco de derecho comparado, para rescatar básicamente la manera en que funciona la institución en otros países y, después, se procede a estudiar el Derecho Procesal Constitucional Local en las entidades federativas en las cuales se ha legislado al respecto.

También se comenta un poco sobre la jurisprudencia que existe en torno a la omisión legislativa, la improcedencia del juicio de amparo, así como las sanciones y los efectos de las sentencias que resuelven los casos en los cuales se presenta esta figura.

Finalmente, se incluye una propuesta teórica encaminada a prever la ausencia de legislación mediante una reforma constitucional y el uso de los transitorios para eliminar la vaguedad en el denominado concepto de “tiempo razonable” que requiere el órgano competente para considerar actualizada la OL, así como hacer evidente –con el fin de probar jurídicamente– su existencia, en el último caso en que no pueda ser evitada.

Se analiza igualmente el caso Chihuahua y se ejemplifican algunos casos de omisión legislativa que han vulnerado hasta la fecha los mandatos constitucionales y, tras concretizar la propuesta mencionada, se procede a la obligada parte de las conclusiones sobre el tema

En la jurisprudencia mexicana se refieren términos como “el silencio del legislador”, “la omisión del legislador”, “la omisión de la ley” y

“el silencio de la ley”. Algunas voces se han levantado para sostener que la vigencia de una Constitución no puede depender de la voluntad de un órgano constituido y que, por lo tanto, la normativa constitucional debe aplicarse directamente. La inactividad legislativa es grave y produce serias lesiones al ejercicio de los mandatos y derechos contenidos en la Constitución.

En este sentido, se coincide con Laura Rangel, al arribar a la conclusión de que es una necesidad para el orden jurídico incluir la figura de la Inconstitucionalidad por omisión legislativa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>9</sup> y, por nuestra parte, en la Constitución Política del Estado de Chihuahua, haciéndose la propuesta específica para reformar y adicionar sus normas, mediante los razonamientos que llevaron a justificarla.

Por supuesto que la tarea no es fácil. Frente a maravillosos catálogos ideales, llama la atención el duro divorcio entre letra y realidad constitucionales y el grave contraste entre el exceso “normológico” y el “defecto sociológico” de la carencia de realizaciones prácticas.<sup>10</sup> En este orden de ideas, como señala María Sofía Sargués, el problema central de numerosos órdenes constitucionales no es procurar la defensa ideológica de la Constitución, sino lograr su realización efectiva y concreta.

Dice la jurista: “el incumplimiento por parte de los poderes del Estado de aquellas acciones necesarias para la efectiva vigencia de los derechos consagrados por la Constitución constituye una patología de orden jurídico que reclama pronta respuesta”.<sup>11</sup>

Con ese enfoque, desarrollaremos el presente trabajo.

## **II.- Teoría, definición, elementos y tipología**

### **a) Teoría**

No existe de cierto una teoría sobre la inconstitucionalidad por omisión legislativa. Las aportaciones que se han realizado al respecto se han construido en forma aislada, como meras reflexiones jurídicas, pero sin la estructura científica requerida. No es la pretensión inten-

---

<sup>9</sup> RANGEL Hernández, Laura. *Op. cit.* nota 7.

<sup>10</sup> SAGUES, María Sofía. *Op. cit.*, nota 1, p.3087

<sup>11</sup> SAGUES, María Sofía. *Op. cit.*, nota 1

tarlo, sino solamente subrayar esto para que se anote como un pendiente jurídico, aunque –por otra parte– sí se harán algunas anotaciones importantes y se destacarán algunos aspectos relativos al tema.

Las definiciones son más generosas. Distintos autores de la doctrina jurídica y la propia jurisprudencia han esbozado conceptos generales sobre la omisión legislativa y, bien se puede afirmar que, en su mayoría son coincidentes y revelan los rasgos de la institución de una manera acuciosa.

En cuanto a sus elementos, se tratará de separarlos para reconocerlos, aunque sea de manera somera y, la tipología, variada y certera, habrá de ser inscrita en su oportunidad con las notas obtenidas del estudio de la institución.

El doctor César Astudillo señala certeramente que se carece de una teoría que coadyuve a soportar una introducción para ahondar en su concepto, tipos, formas de determinación y alcance, con el propósito de poder tangibilizar la actuación debida de los preceptos constitucionales.<sup>12</sup>

Su explicación radica en una interpretación de tipo histórica y se remonta al origen de la actual Constitución mexicana de 1917. “En calidad de heredero de la Revolución, el legislador se encontró en completa libertad para elegir de forma discrecional el modo, tiempo y forma de instrumentalizar el programa constitucional. Esta concepción –subraya– impidió tener conciencia de las implicaciones que de este tipo de normas generaba dentro del plano interpretativo en tanto límites internos infranqueables y del vínculo positivo que establecían para el legislador, por su deber de observancia y de fidelidad al texto constitucional”.<sup>13</sup>

Al abordar el tema, Carlos Báez Silva se pregunta en qué momento es pertinente hablar de una infracción a la Constitución debido a la inactividad del órgano legislativo del Estado.<sup>14</sup> Puede decirse –por nuestra parte– que, en el momento en que una norma constitucional carece de eficacia por la ausencia de una legislación que la opere, teóricamen-

---

<sup>12</sup> ASTUDILLO, César. “*La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*”. 1ª ed. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 299

<sup>13</sup> *Ibid.* p.302

<sup>14</sup> BAEZ Silva, Carlos. “*La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México*”. *Boletín de Derecho Comparado*. p.742

te, en ese instante, se actualiza la inconstitucionalidad por omisión legislativa.

Báez Silva dice que la omisión legislativa deviene en inconstitucionalidad únicamente cuando el órgano legislativo, con su silencio, altera el contenido normativo de la Constitución.<sup>15</sup>

Luego, se autopregunta cuál conducta empírica y normativamente probable se espera del legislador y, se autoresponde que, esencialmente, dictar textos normativos con carácter de leyes. Por este motivo, la expresión “omisión del legislador” denota que el facultado para dar o crear la ley no ha ejercido esa potestad, no ha creado la ley o lo ha hecho insuficientemente, cuando era probable que lo hiciera.<sup>16</sup>

Miguel Carbonell considera atinadamente que el silencio del legislador es también una forma de hacer política y correctamente de hacerla a favor del *status quo*. Cita a Ignacio Villaverde –otro de nuestros autores consultados en el tema– para señalar la importancia de las razones que aparecen en el escenario mexicano para pensar en un control constitucional sobre la omisión legislativa.

Para José Julio Fernández, fue el sentido jurídico-penal de omisión el que se tomó en cuenta para trasladar el concepto al derecho constitucional.<sup>17</sup> En el terreno del derecho penal, los delitos y las faltas provienen de acciones y de omisiones, de carácter doloso y culposo, siempre que, por supuesto, estén previstas por la ley.

Baste citar, a manera de ejemplo, la definición legal de “delito”, contemplada en el Título Primero (Responsabilidad Penal) del Capítulo Primero (Reglas Generales Sobre el Delito y Responsabilidad Penal) prevista en el Código Penal Federal, en el cual se incluye el concepto de la omisión. Cita la ley:

Artículo 7º.- Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.

“En los delitos de resultado material también será atribuible el resultado típico producido al que omita impedirlo, si éste tenía el deber

---

<sup>15</sup> *Ibid.* p. 759

<sup>16</sup> *Ibid.* p. 757

<sup>17</sup> FERNANDEZ Rodríguez, José Julio y varios. “Aproximación al concepto de Inconstitucionalidad por Omisión”. EN: CARBONELL, Miguel. (Coord.) En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la Inconstitucionalidad por Omisión. 1ª ed., México, UNAM. 2003. pp. 21 y 22



jurídico de evitarlo. En estos casos se considerará que el resultado es consecuencia de una conducta omisiva, cuando se determine que el que omita impedirlo tenía el deber de actuar para ello, derivado de una ley, de un contrato o de su propio actuar precedente”.<sup>18</sup>

Cuando la Constitución ordena a uno de los poderes del Estado el ejercicio de una competencia, ese poder está obligado a ponerla en movimiento. Y cuando su abstención implica o involucra un daño, debiera estar legitimada para impulsar a la jurisdicción constitucional a controlar el órgano renuente a cumplir con sus obligaciones.<sup>19</sup>

En este sentido, Tajadura afirma que en el ámbito de los derechos sociales, la virtualidad del Instituto de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, para promover la inactividad del poder público, aporta un respaldo importante y útil para la construcción del Estado social.

Asimismo, es importante destacar que este autor le aplica a la inconstitucionalidad por omisión legislativa la categoría de “Garantía”, que a su decir, no puede radicar en otro lado sino en la conciencia jurídica, política y social del pueblo, o escrito de otro modo, en lo que Louis Verdú ha dado en llamar “sentimiento constitucional”.<sup>20</sup>

Otra de las cuestiones que se analizan, consiste en determinar qué se debe hacer cuando se ha detectado una inconstitucionalidad por omisión legislativa. Javier Tajadura Tejada, considera que existe, cuando menos, tres grandes caminos que se abren ante esta interrogante ante los órganos de justicia constitucional. Estos son:

- a) Uno sería dictar la norma legal necesaria para dar plena efectividad al precepto constitucional; la vigencia de esa norma sería provisional y tocaría a su fin cuando el legislador actuase.
- b) Otra sería que el Tribunal constitucional ordenara al legislador dictar la norma.
- c) Una tercera sería reformular una recomendación al legislador en tal sentido.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> CODIGO PENAL FEDERAL. Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 1931.

<sup>19</sup> TAJADURA Tejada, Javier. “*La Inconstitucionalidad por omisión y los Derechos Sociales*”. En: CARBONELL, Miguel. (Coord.) En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la Inconstitucionalidad por Omisión. 1ª ed., México, UNAM. 2003. p.298

<sup>20</sup> *Ibid.* p. 305

<sup>21</sup> *Ibid.* p.305

Los autores que se han ocupado del tema optan por esta última, aunque por ejemplo, en los estados de la República mexicana en que se ha legislado al respecto, existen variaciones sustanciales. El argumento principal que sostienen quienes se conforman con emitir simples recomendaciones al órgano legislador, se basa en el respeto a la división de poderes.

Se reconoce al legislador la facultad de permanecer pasivo o estar callado, que en rigor significa no legislar. Ese silencio legislativo –absención u omisión– puede tener consecuencias contrarias a la constitución cuando de éste cabe observar una norma implícita que crea o mantiene situaciones jurídicas no queridas por la Constitución.<sup>22</sup>

La práctica de ese control de los silencios legislativos es el meollo del asunto en la actualidad; la dificultad estriba en encontrar la manera más eficiente de controlar y, en su caso atajar las consecuencias negativas del silencio del legislador. Este punto merece especial atención porque, al final de cuentas, se busca que la omisión sea cubierta porque su permanencia no beneficia en nada ni a nadie sino que, al contrario, su perjuicio se actualiza día a día sin lugar a dudas. Por esto, hemos colocado al final del este trabajo, el capítulo de Propuesta, en donde resumimos y aderezamos con ideas propias un proyecto de solución enfocado a prevenir y anticipar la inconstitucionalidad legislativa con un procedimiento adecuado.

Ignacio Villaverde considera que la omisión legislativa puede originar reclamaciones individuales contra el Estado-legislador a causas de la ausencia de legislación. Al parecer, en España se ha abierto camino para que esto suceda, una vez que se ha reconocido la inconstitucionalidad de una ley.<sup>23</sup> De esta manera, según el reconocido autor, se sanciona realmente al responsable del silencio legislativo que lesiona a la Constitución y se repara el perjuicio sufrido a consecuencia de la norma implícita en esa omisión.

Hay una especie de confusión entre lagunas del derecho y omisiones legislativas. Según Mortati, las lagunas del derecho se diferencian de las omisiones legislativas en tres aspectos principales. En primer

---

<sup>22</sup> 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. 1ª ed., México, UNAM. 2003. p. 68

<sup>23</sup> *Ibid.* p. 87

lugar –señala– difieren en que las OL son siempre producto del incumplimiento de una obligación constitucional y las lagunas no se vinculan en todos los casos a la necesidad de dar cumplimiento de la norma constitucional.

En segundo lugar, porque las OL representan actos de voluntad del legislador, y las lagunas, por el contrario, son actos involuntarios del legislador; en tercer lugar, porque la sentencia que se pronuncia sobre una laguna regularmente actúa a favor del principio de completitud del ordenamiento jurídico.<sup>24</sup>

El Doctor César Astudillo señala una distinción básica y esencial entre las lagunas del derecho y las omisiones legislativas en un sentido *prescriptivo*; esto es que, mientras unas vulneran principios como los de certeza, seguridad, continuidad y completitud del ordenamiento jurídico; las otras violan directamente el principio de supremacía constitucional, atentando contra la fuerza normativa del texto constitucional.

José Julio Fernández, por su parte, indica que existe un tipo de normas constitucionales que denomina “encargos del legislador” y que requieren de un concreto y ulterior desarrollo por parte del legislador ordinario para ver completada su eficacia. Es en estos casos, de los cuales, al abstenerse de legislador, se produce la inconstitucionalidad por omisión legislativa.

El legislador ordinario asume la obligación de desarrollo para otorgarles la completitud que se requiere y cumplir con la naturaleza de la propia norma constitucional, que no es otra cosa que mantener su vigencia y vigor normativo. Si la norma no se completa por sí sola –asienta– no será capaz de regular de manera total la situación o circunstancias a las que va destinada. Una prolongación excesiva de esta situación, sin duda que puede transformar en absurda la vida de una norma, debido a que no regula el supuesto para el cual fue creada.<sup>25</sup>

Un punto polémico consiste en analizar si el legislador es libre de realizar su función o no. Esto, a pesar de que en una norma constitucional se mandate crear legislación para hacer eficaz el precepto de la

---

<sup>24</sup> ASTUDILLO, César. *Op. cit.*, nota 12. p.309

<sup>25</sup> FERNANDEZ Rodríguez, José Julio. “La Omisión legislativa en la Constitución del Estado de Veracruz-Llave en el Marco de la Teoría General de dicho Instituto”. En: FERRER MacGregor, Eduardo. Derecho Procesal Constitucional. 5ª ed., México, Porrúa, 2006. p. 3757

Carta Suprema. A este respecto, José Julio dice que el legislador no ostenta libertad en cuanto a su decisión de actuar o no actuar para ejecutar su función, debido a que los llamados encargos al legislador producen una responsabilidad y, en base a esto, la libertad legislativa debe ser considerada dentro de los límites de la razonabilidad.<sup>26</sup> Esto significa que la libertad del legislador no puede ser absoluta; si así fuera, se convertiría el legislativo en un poder absoluto y soberano, por encima de la Constitución. Más bien, el legislador posee una libertad relativa, que le obliga en ciertos asuntos a obedecer como órgano constituido los mandatos del órgano constituyente.

El tema de la omisión legislativa adquiere una gran sensibilidad y relevancia porque finalmente apunta a materializar el ejercicio de derechos. En pocas palabras, se refiere a la eficacia de las normas, que en realidad representa el destino final de los preceptos constitucionales. “Eficacia –subraya José Julio Fernández– que se refiere a la adecuación de la conducta social a lo que la norma prescribe, es decir, a su grado de aplicación”.<sup>27</sup>

Luego, con gran concisión, arguye que la eficacia es uno de los fundamentos de la lógica jurídica de las normas, las cuales no nacen para desempeñar un mero requisito de existencia dentro de un ordenamiento jurídico sino que se originan con la sólida intención de tener un reflejo aplicativo en la sociedad; y, de esta manera, cumplir con el *ratio essendi* principal al regular de modo real la convivencia. Y, hay que aclarar, es ése el destino de las normas jurídicas en general.

A este respecto, Elisur Arteaga Nava expresa que una ley existe para dar seguridad jurídica. Su objetivo consiste en producir generalidad y permanencia, con el propósito de impedir la incertidumbre y la injusticia. Y, considera el jurista, esto se logra cuando la ley es aprobada con libertad y el texto legal coincide con la voluntad del legislador.

Por el contrario, no se alcanza por completo el objetivo cuando esa voluntad adoptada por vicios del consentimiento, no puede alcanzar la plena vigencia que es el máximo ideal y objetivo final de las normas jurídicas.<sup>28</sup> Ahora bien, si una norma constitucional no logra su vigen-

---

<sup>26</sup> *Ibid.* p. 3758

<sup>27</sup> *Ibid.* p. 3764

<sup>28</sup> ARTEAGA Nava, Elisur. “*Tratado de Derecho Constitucional*”. México, Ed. Oxford University Press, volumen 1, 2002. p. 373

cia, afecta la idea de Estado que lo ciudadanos han depositado en su texto supremo y se lesiona la forma del Estado en el que desean vivir. Es así como adquiere una importancia trascendental el tema de las omisiones legislativas.

Es por eso que Víctor Bazán se formula la siguiente interrogante sobre el tema: ¿es suficiente la mera “declamación” de los derechos en los textos constitucionales? El mismo autor se responde con una absoluta negativa. La dimensión normológica debe completarse con una posibilidad sociológica, que de no materializarse termina por cerrar el obturador del vigor normativo de la Constitución y su efectividad aplicativa, al tiempo de recrear frustraciones.<sup>29</sup> Vamos a cerrar el apartado de la teoría con una cita de este jurista, para comentar la finalidad de las normas jurídicas y el alcance que deben poseer para cumplir con su destino. “Los preceptos constitucionales deben ser aplicables y exigibles judicialmente, en tanto son receptores de normatividad jurídica. Solo así podrá garantizarse la pervivencia de la Constitución como norma superior o fuente de fuentes”, como le llama Víctor Bazán.<sup>30</sup>

## **b) Definición**

La definición de inconstitucionalidad por omisión legislativa es coincidente en la mayoría de los autores consultados para elaborar el presente trabajo. Casi todos atinan a proporcionar un concepto claro y preciso del tema, con variables que dependen de su propio enfoque.

Hay que recordar que, no existe más que una incipiente estructuración de la doctrina y de la juridicidad de la institución y, por ende, los distintos juristas aprecian algunas notas y caracteres comunes y, otras, que distinguen su propio concepto de la omisión legislativa.

Omisión proviene del latín *omissio-onis*, que significa “abstención de hacer o decir algo”. El término constitucionalidad se entiende como una antinomia entre un acto y la Constitución. Para José Julio Fernández, la inconstitucionalidad por omisión legislativa “la conceptualizamos como la falta de desarrollo por parte del poder legislativo, du-

---

<sup>29</sup> BAZAN, Víctor. *Posibles vías de corrección de las omisiones inconstitucionales en los ámbitos del derecho público de la ciudad Autónoma de Buenos Aires y provincial Argentino*. FERRER Mac-Gregor, Eduardo. *Derecho Procesal Constitucional*. 5ª ed., México, Porrúa, Tomo IV, Capítulo Sexto, 2006. p.3649

<sup>30</sup> *Ibid.* p 3651

rante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación”.<sup>31</sup>

Para César Astudillo, es toda inercia o silencio del legislador que deja de concretar un acto de producción normativa que le viene impuesta desde la Constitución.<sup>32</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende por omisión legislativa toda inactividad de un órgano legislativo vinculada a una facultad de ejercicio obligatorio que contiene un mandato directo del órgano reformador, y que al no concretarse vulnera la Constitución, ya que impide que las disposiciones de la Carta Magna sean plenamente eficaces.<sup>33</sup> La SCJN, como apunta Astudillo, sostiene la idea de que el hecho que el mandato constitucional no se haya cumplido en el plazo estipulado constitucionalmente, no significa que el Congreso del Estado se encuentre liberado de dicha obligación. Por el contrario –sostiene– a medida que transcurre el tiempo, la omisión legislativa continúa actualizándose, subsistiendo día con día y tornándose cada vez más evidente.

José Julio Fernández llama “omisión por normación” a un supuesto más amplio, entre el cual se incluye la inconstitucionalidad por omisión, el no desarrollo normativo y la ilegalidad por omisión.

En Brasil, el artículo 103.2 de la Constitución también acoge la institución con una dimensión realmente amplia, pudiendo ser definida como la ausencia de actividad que otorgue eficacia a un precepto constitucional.<sup>34</sup> Por este motivo, se puede cometer semejante infracción por parte de todo ente que esté capacitado para dictar normas jurídicas, por lo que en este caso no se restringe al poder legislativo únicamente, sino que se amplía a otros poderes como el Ejecutivo y el Judicial.

La Constitución del Estado de Veracruz, pionera en México de la institución referida, no considera una definición sobre la omisión le-

---

<sup>31</sup> FERNÁNDEZ Rodríguez, José Julio y varios. “Aproximación al concepto de Inconstitucionalidad por Omisión”. *Op. cit.*, nota 17. p.29

<sup>32</sup> ASTUDILLO, César. *Op. cit.* nota 11, p.307

<sup>33</sup> *Ibid.* p.329

<sup>34</sup> FERNÁNDEZ Rodríguez, José Julio. “La omisión legislativa en la Constitución del Estado de Veracruz-Llave en el Marco de la Teoría General de dicho Instituto”. *Op. cit.*, nota 24, p.3763

gislativa, a pesar de ser la primera que incluyó en su Constitución local, en el año 2000, la modalidad en su Carta Suprema.

Por el contrario, la laguna del derecho, es definido como ausencia de regulación en un supuesto de hecho que es merecedor de ser disciplinado jurídicamente. Para llenarlas, se recuerda el aforismo latino “*in casibus omissis deducenda est legis ratio a similibus*” o “en caso de omisión de ley, se deduce la disposición de leyes semejantes”.

En el caso de las lagunas del derecho, puede entenderse como lógico que se apliquen otras leyes para suplir la deficiencia pero no puede considerarse así en el caso de la inconstitucionalidad por Omisión legislativa.

### c) Elementos

Ante la existencia de la omisión legislativa, se han adoptado una serie de respuestas, que Laura Rangel ha resumido de la siguiente manera y que sintetizan las salidas que los distintos Estados, entidades y provincias han creado para resolver este problema jurídico que ocupa la atención de los estudiosos del tema.

- a) Denuncia ante un órgano superior, que implica que vista la omisión legislativa se haga del conocimiento de la autoridad jerárquicamente superior
- b) La recomendación, donde el órgano superior de control, simplemente recomienda a la autoridad omisa que cumpla con su labor.
- c) El llamado de atención, la sitúa en Portugal, y como su nombre lo dice, no es más que un extrañamiento a la autoridad omisa.
- d) La intimación, que implica el otorgamiento de un plazo para que se colme el vacío legal
- e) La cobertura, señalando el caso de Veracruz y la Provincia de Río Negro en Argentina donde, ante el incumplimiento de la autoridad, el juzgador dictará las bases temporales mientras se expide la ley en cuestión.
- f) La cobertura y el resarcimiento, se contemplan en la Provincia de Río Negro, en Argentina, en cuya Constitución se prevé, ante el incumplimiento, que se integre el orden jurídico y, si esto no fuera posible, se estipulará un resarcimiento a favor del promoverte.
- g) La compulsión constitucional, se presenta en los casos en que las propias Constituciones determinan que no pueden ser incumplidas por falta de ley reglamentaria, de modo que el juez debe ingeniarse-

las para resolver la situación de mérito. Se conoce en Ecuador y Paraguay.<sup>35</sup>

Esas son las soluciones para la omisión legislativa que se resumen de la manera expuesta. Destacan desde nuestro punto de vista, la intinación, para que el fenómeno jurídico y su vacío se colme mediante el otorgamiento de un plazo y, la denuncia ante un órgano superior, para hacer del conocimiento la omisión a un órgano jerárquicamente superior.

Asimismo, es necesario agregar que otra de las salidas consiste en iniciar un procedimiento para declarar la inconstitucionalidad y, posteriormente, de no cumplirse con la legislación, la iniciación de un procedimiento para adjudicar responsabilidad al órgano legislativo omiso.

Ahora bien, según Báez Silva, los elementos de la Inconstitucionalidad por omisión legislativa son:

- a) La no aprobación de una ley o decreto por parte del congreso del estado.
- b) Una afectación del debido cumplimiento de la Constitución local, debido a la inactividad.<sup>36</sup>

Nosotros pensamos que son cuatro los elementos de la Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Estos son:

- a) Una norma constitucional de la que dependa el ejercicio de derechos.
- b) Un sujeto obligado a legislar.
- c) Ineficacia de la norma constitucional originada por la falta de legislación.
- d) La inactividad legislativa o la ausencia de normas que vinculan la constitución con el ejercicio del derecho contenido.

#### **d) Tipología**

Existe una variada tipología o clases de inconstitucionalidad por omisión legislativa, según distintos autores. Carlos Báez Silva, por ejemplo, las clasifica en *absolutas o totales* y *relativas o parciales*. Las primeras, serían aquellas que implican una ausencia total de una ley

---

<sup>35</sup> RANGEL Hernandez, Laura. *Op. cit.*, nota 8, p.8

<sup>36</sup> BAEZ Silva, Carlos. *Op. cit.*, nota 13, p.776



cuya omisión está prevista o autorizada en la Constitución y, las segundas, las que se acercan a lo que tradicionalmente se conoce con el nombre de lagunas de la ley.<sup>37</sup> Esto significa que el legislador, al crear la ley, y ejercer su facultad constitucional; sin embargo, al hacerlo, viola el principio de igualdad, no contemplado en los supuestos de aplicación de la norma expedida, a sujetos o casos en los que también debería aplicarse la ley creada. Ante esto, los interpretes de la ley la aplican de una manera extensiva, utilizando argumentos por mayoría de razón o de analogía.

José Julio Fernández, al referirse en su obra a la tipología de la Inconstitucionalidad por omisión legislativa, igualmente la clasifica en omisión *absoluta o total* y omisión *parcial o relativa*. Los conceptos son los mismos que Báez Silva, pero este último atribuye al “olvido” del legislador la ruptura del principio de igualdad al no incluir en los supuestos a ciertos grupos.<sup>38</sup> En España, según Pérez Royo, citado por José Julio, el tribunal se ha enfrentado a supuestas omisiones relativas, pero la única inconstitucionalidad por omisión que se reconoce es aquella producida por una actitud omisa del legislador.

Cuando el legislador, por mandato constitucional, tendría que extender el alcance de una determinada ley o determinadas materias y no lo hace, o cuando al omitir la regulación de ciertas materias produce vulneración de derechos fundamentales, es entonces cuando el órgano de control se halla frente a una inconstitucionalidad por omisión.<sup>39</sup>

Otra clasificación las divide en omisión *formal* y *material*. La formal, es aquella que supone el legislador ha adoptado una posición total o parcialmente inactiva respecto de un encargo que por definición requiere de regulación para ser desarrollada. La material, consiste en la inactividad que vulnera el principio de igualdad en tanto se olvida a quien debería igualar a los grupos regulados en la normativa existente. Hay también omisión legislativa que afecta derechos fundamentales y omisión legislativa que no los afecta.<sup>40</sup>

Omisión *evitable* y omisión *inevitable* por cuestiones extrajurídicas. La primera, se refiere a la que el legislador no desarrolla los preceptos

---

<sup>37</sup> *Ibid.* p.2

<sup>38</sup> FERNÁNDEZ Rodríguez, José Julio y varios. *Aproximación al concepto de Inconstitucionalidad por Omisión. Op. cit.*, nota 16, p.58

<sup>39</sup> *Ibid.* p. 59

<sup>40</sup> *Ibid.* p.60

constitucionales a pesar de que las condiciones lo permiten. La inevitable es aquella en que se indican situaciones de corte extra jurídico sobre los que descansa la efectividad del derecho.<sup>41</sup> José Julio termina el tema con una afirmación interesante: "...entonces, la aplicación directa de los derechos fundamentales por la práctica jurisprudencial se impone como medio de defensa de los ciudadanos y de efectividad de los citados derechos. Pero esa efectividad, para ser plena, exige algo más, principalmente legislación de desarrollo a nivel sustantivo y, sobretudo, a nivel adjetivo".

César Astudillo, por su parte, habla de una omisión *evidente* y una omisión *oculta*. La Evidente se refiere a la ausencia de una disposición o conjunto de disposiciones frente a un mandato de la Constitución de manera explícita. La oculta, se actualiza cuando lo que existe es la carencia de una norma o conjunto de normas que no es posible identificar a simple vista, sino solo a través de la intervención de un juez y que lesiona los contenidos constitucionales.<sup>42</sup>

La Suprema Corte de Justicia en México ha señalado también una tipología que incluye Astudillo en su análisis sobre el tema de la inconstitucionalidad por omisión legislativa. Establece cuatro categorías a partir de los facultades de ejercicio obligatorio del legislador y las divide y conceptúa de la siguiente manera:<sup>43</sup>

- a) Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.
- b) Omisiones Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero le concreta de manera incompleta o deficiente.
- c) Omisiones Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.
- d) Omisiones Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

---

<sup>41</sup> *Ibid.* p.64

<sup>42</sup> ASTUDILLO, César. *Op. cit.*, nota 11, p.316

<sup>43</sup> *Ibid.* p.327

### III.- Un poco de derecho comparado

La Institución del Derecho Procesal Constitucional ha intentado captar el fenómeno, a través de la previsión de mecanismos tendientes a instrumentar el control de la constitucionalidad por omisión legislativa.

María Sofía Sagués cita una serie de ejemplos para ilustrar como otros países han afrontado esta dificultad jurídica que se presenta en todos los ordenamientos jurídicos. En Yugoslavia, está incluida en el artículo 377 de la Constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia de 1974, que vale la pena aclarar, ya no tiene vigencia. En Portugal, la OL fue insertada en el artículo 279 de la Constitución de 1976 en su texto inicial; también aparece en el artículo 283 de la Constitución portuguesa tras la reforma de 1982; en Brasil, se normativizó dentro del artículo 103 inciso 2º; en el estado de Veracruz, en México, en la Provincia de Río Negro de Argentina y en la Corte Suprema de la República Dominicana, también se ha legislado constitucionalmente sobre la Omisión legislativa.<sup>44</sup> También existen variables jurisprudenciales en países como Austria, Estados Unidos, España, Alemania e Italia, mismos en los que se ha abordado el tema a través de sentencias que han dado por denominarse como “aditivas”, “creativas” o “apelativas”.

Ignacio Villaverde menciona que la ciencia jurídica europea ha tomado el análisis y solución de la Inconstitucionalidad por Omisión legislativa de forma callada y paulatina, de manera tal que ahora no se debate sobre su existencia y oportunidad, sino sobre la forma y los mecanismos utilizables para controlar ese vacío normativo dentro de los textos constitucionales y la manera que deben afrontarlos los órganos de control constitucional.<sup>45</sup>

En España, la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Tribunal Supremo Español, ha considerado que la inconstitucionalidad de una ley puede desembocar en una declaración de responsabilidad patrimonial del Estado. Los juristas han puesto relieve sobre la mesa el asunto que comprende el alcance y los efectos jurídicos

---

<sup>44</sup> SAGUES, María Sofía. *Op. cit.*, nota 1, p.3094

<sup>45</sup> VILLAVERDE, Ignacio. *Op. cit.*, nota 21.

cos de las sentencias de inconstitucionalidad que dictan los tribunales de control constitucional. En pocas palabras, los españoles proponen que detrás de una inconstitucionalidad por omisión legislativa, debe haber un responsable de la inactividad del órgano omisor.<sup>46</sup>

Villaverde sostiene que la función del órgano de control constitucional no consiste en controlar la actividad del legislador sino más bien su inactividad. Y debe aclararse que solamente el control se centra en la inactividad legislativa que vulnera los contenidos de la Constitución, porque también el órgano legislativo incurre en una serie de omisiones sobre su función que, sin embargo, no está en la mira del órgano de control constitucional.

El principio que rige a la necesidad de combatir la omisión legislativa es, no el de la división de poderes, que más bien se argumenta para obstaculizarla, sino el de la supremacía constitucional al que deben estar sometidos todo los órganos constituidos de los poderes estatales. Por eso, Ignacio Villaverde afirma que “para mí, la inconstitucionalidad de la omisión solo se produce cuando el silencio es la causa de la existencia de una norma implícita que crea o mantiene situaciones jurídicas contrarias a la Constitución”.<sup>47</sup> A este respetable punto de vista, debe confrontarse el otro enfoque que considera la existencia de omisiones legislativas por parte del Poder Ejecutivo, de sus órganos y dependencias, así como –incluso– del poder judicial, que no lesionan las normas supremas pero si impiden y obstaculizan el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones jurídicas en detrimento de un Estado de derecho justo y evolutivo.

Los estudiosos del tema señalan a Inglaterra como la cuna del constitucionalismo moderno y –como afirma Carlos Báez Silva– también lo es de la doctrina de la soberanía del Parlamento. Esta facultad, la de la soberanía, consiste en que el órgano constitucional no está vinculado a una constitución formal, escrita y rígida, que contenga disposiciones inalterables o de una complicada modificación. Esto significa que el Parlamento es enteramente libre de legislar.<sup>48</sup> Sin embargo, vale la pena aclarar que ahora el principio que rige cuando se analiza la inconstitucionalidad por omisión legislativa no es el de la sobe-

---

<sup>46</sup> *Ibid.* pp.69 y 70

<sup>47</sup> *Ibid.* p.74

<sup>48</sup> BAEZ SILVA, Carlos. *Op. cit.*, nota 35, p.759

ranía de los parlamentos u órganos legislativos, sino el de la supremacía constitucional. Bien podría afirmarse que, al contrario, ha sido esa “soberanía” de los órganos legislativos, la que se ha interpretado de manera tan amplia que ha originado la existencia de las omisiones legislativas. No puede entenderse de otra manera si se parte del hecho irrefutable de que las omisiones nacen en su seno y, en ocasiones, incluso, son de carácter voluntario.

El *mandado de injunção* es un mecanismo de protección de los derechos fundamentales del individuo consagrados en la Constitución; su finalidad es hacer posible el ejercicio y disfrute de éstos.<sup>49</sup> Procede solamente contra agravios causados a un sujeto en particular, debido a que, precisamente, se trata de un instrumento de protección de derechos individuales consagrados en la máxima norma. Solamente procede si ocasiona agravios a un individuo y su finalidad es la realización de un acto, a fin de que de esta manera se transforme ese derecho que es abstracto en una situación concreta. El Juez Constitucional no reglamenta las disposiciones constitucionales ni su sentencia tiene efectos *erga omnes*. Es, absolutamente, un mecanismo concreto de control de la constitucionalidad.

En el artículo 5-LXXXI se señala que se concederá *mandado de injunção* cuando por falta de una norma reguladora se vuelva inviable el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y de las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, a la soberanía y a la ciudadanía.<sup>50</sup> El autor recuerda que, además, existe en Brasil una garantía para hacer valer la Constitución, contenida en el artículo 102, inciso a), que señala, además, la competencia del Supremo Tribunal Federal para resolver sobre la garantía de la constitución y se le faculta para instruir, procesar y juzgar de manera originaria este tipo de casos.

“...los *mandados de injunção* cuando la elaboración de la norma reglamentaria estuviese atribuída a Presidente de la República, al Congreso Nacional, a la Cámara de Diputados, al Senado Federal, a las mesas de una de esas cámaras legislativas, al Tribunal de Cuentas de la Unión, a uno de los Tribunales Superiores, o al propio Supremo Tribunal Federal”.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> *Ibid.* p.769

<sup>50</sup> *Ibid.* pp. 769 y 760

<sup>51</sup> *Ibid.* p.770

En cuanto a la competencia para impugnar la OL por constitucionalidad, en el artículo 103-1 al IX el Presidente de la República, las mesas receptoras tanto del Senado Federal como de la Cámara de Diputados y de la Asamblea Legislativa, el Gobernador del Estado, el Procurador General de la República, el Consejo Federal de la Orden de Abogados de Brasil, los partidos políticos con representación en el Congreso y las Confederaciones Sindicales o entidades de clase de ámbito nacional.<sup>52</sup> El mismo artículo, en la fracción segunda, establece que una vez declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida destinada a proporcionar efectividad a una norma constitucional, se debe comunicar al poder competente para adoptar las providencias necesarias y, si se trata de un órgano administrativo, para que se cumpla en un período de treinta días.

Si la responsabilidad de la inconstitucionalidad por OL recae en un órgano del tipo no-administrativo, el efecto de la sentencia se encamina en hacer conocer al órgano omiso que su inactividad legislativa vulnera la Constitución con la finalidad de que actúe con el fin de subsanar la irregularidad; por esto, sostiene que la decisión judicial no crea una obligación jurídica y no reviste, además, un carácter sancionador, sino que se trata simplemente de la constatación de una obligación que ya existía antes de la sentencia del órgano de control constitucional.<sup>53</sup>

En el caso del derecho mexicano, por ejemplo, se suele citar el sonado caso del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como ya se sabe, esta garantía brinda al gobernado la posibilidad de impugnar por la vía jurisdiccional las resoluciones que dicta en los expedientes el Ministerio Público cuando se sientan vulnerados los derechos consagrados en la propia norma suprema. Sin embargo, durante mucho tiempo, esa garantía se quedó en el papel, debido a que esa vía jurisdiccional de la que habla el artículo 21, no estaba contemplada en ninguna ley; es decir, el legislador cayó en una omisión legislativa porque no dio cumplimiento al mandato constitucional. Finalmente, una Contradicción de Tesis, resolvió que la vía idónea era el juicio de amparo para impugnar, precisamente, esos actos de autoridad, que es el Ministerio Público. La norma señala:

---

<sup>52</sup> *Ibid.* p. 770

<sup>53</sup> *Ibid.* p. 772

“Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrá ser impugnados por vía jurisdiccional en los términos que establezca esta ley”.

Vale la pena aquí, reproducir una cita de Carlos Báez Silva, que sintetiza el *quid* del asunto en relación a la omisión legislativa que produce una inconstitucionalidad:

“...el respeto a esa garantía individual no puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que se emita la disposición que reglamente el instrumento para impugnar por la vía jurisdiccional ordinaria la denominación de mérito, puesto que en principio, ante la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata, ya que, en el caso, no se requieren medios materiales o legales diferentes de los existentes para que la autoridad cumpla cabalmente, desde luego, con el mandato constitucional de legislar y perseguir los delitos, además, porque existe un medio para controlar directamente el cumplimiento de esas funciones, que es el Juicio de Amparo, como medio de control de la Constitucionalidad de los actos de autoridad”.<sup>54</sup>

Luego, tras la revisión constitucional realizada en 1982, la regulación de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, fue ubicada en el artículo 283, que establece que a requerimiento del Presidente de la República, del Defensor del pueblo, o con fundamento en una violación de los derechos de las regiones autónomas, de los Presidentes de las Asambleas Legislativas regionales, el Tribunal Constitucional deberá examinar y comprobar el incumplimiento de la Constitución por omisión de las medidas legislativas necesarias para hacer efectivas las normas constitucionales.

Luego, se aclara que en el supuesto de que el Tribunal Constitucional compruebe la existencia de inconstitucionalidad por omisión, dará conocimiento al órgano legislador competente.<sup>55</sup> Hay que aclarar que la doctrina ha puesto de manifiesto que desde un enfoque jurídico, el *quid* de la solución práctica de un caso de inconstitucionalidad por OL estriba en determinar si el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Constitución es suficiente para poder hablar de incumplimiento. Para

<sup>54</sup> *Ibid.* pp.782 y 783

<sup>55</sup> TAJADURA Tejada, Javier. *Op. cit.*, nota 18, p.307

nosotros, este punto ha sido tratado en el apartado de teoría, en donde se apuntan argumentos para considerar actualizada la inconstitucionalidad por omisión legislativa una vez que la norma suprema ha entrado en vigor. Javier Tajadura señala que el correcto análisis y enjuiciamiento del tiempo transcurrido determina la relevancia jurídica de la omisión.<sup>56</sup> Igualmente, subraya este autor, al carecer del elemento coactivo, no se tiene una virtualidad práctica la institución regulada de la omisión legislativa y su consecuente inconstitucionalidad.

María Sofía Sagüés destaca el caso de Yugoslavia, que en su constitución de 1974 admitió la posibilidad de iniciar de oficio el juicio de inconstitucionalidad por Omisión legislativa.<sup>57</sup> En todos los autores consultados y en todas las referencias a Estados, Provincias y entidades federativas, constituye el único caso que trata esta posibilidad. Iniciar a impulso de la propia autoridad del órgano de control un juicio de inconstitucionalidad por omisión legislativa, parece ser un tema que amerita un exhaustivo análisis.

En la ciudad de Buenos Aires, que mantiene el carácter de autónoma, existe una Constitución propia. En este texto, también aparece la figura de la Inconstitucionalidad por Omisión legislativa. Su texto fundamental data de 1996 y fue publicado el 10 de octubre del mismo año. El contenido indica que “...los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos”.<sup>58</sup> El artículo 10, que consigna el párrafo citado, está contenido en el Libro Primero de la Constitución de Buenos Aires, denominado “Derechos, Garantías y Políticas Especiales”. Víctor Bazán refuerza este argumento al analizar la labor del legislador. Considera legítima la probabilidad de que actúe la Judicatura declarando que la omisión o el defecto resultan inconstitucionales; asimismo, subraya que la discrecionalidad del legislador no es sinónimo de arbitrariedad, ni habilita la eterna latencia, además de que esta esfera decisional del órgano legislativo no debe como inmunidad para no hacer, o hacer de cualquier manera.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> *Ibid.* p.308

<sup>57</sup> SAGÜÉS, María Sofía. *Op. cit.*, p. 3103

<sup>58</sup> BAZÁN, Víctor. *Op. cit.*, nota 28, p. 3660

<sup>59</sup> *Ibid.* p.12



También en la Provincia de Río Negro, en Argentina, existe la institución. El artículo 14 de la Constitución rionegrina, intitulado operatividad, preceptúa que los derechos y las garantías establecidos expresa o implícitamente tienen plena operatividad si es que su ejercicio pueda ser menoscabado por ausencia o insuficiencia de reglamentación.<sup>60</sup> Esta acción puede ser ejercida por quien se considere afectado en su esfera de derechos individuales o colectivos. Se plantea ante el Supremo Tribunal de Justicia, órgano de control constitucional que posee la competencia originaria y exclusiva. Si el Superior Tribunal acoge la acción, es decir, la declara procedente, fija en principio el plazo para que la omisión sea subsanada. Si el órgano legislativo no cumple con la disposición, entonces procede a integrar el orden normativo. Bidart Campos dice que esto no sustituye al órgano omisor que ha incumplido el mandato de la norma ausente, sino que suple solamente para el caso la ausencia de la norma mediante el operativo de la integración. “Es decir, dicta sentencia en la que mediante norma individual colma la laguna existente”.<sup>61</sup> Si el caso no fuera posible, se determina el monto del resarcimiento con cargo al Estado, de acuerdo con el perjuicio que sea indemnizable y según se acredite ante el órgano de control.

#### **IV.- Las Entidades federativas y el Derecho Procesal Constitucional local**

En este apartado sobre lo que están haciendo los estados mexicanos en materia de Inconstitucionalidad por Omisión legislativa, vamos a preparar un cuadro con los datos más relevantes del tema. Esencialmente, nos basaremos en el texto de César Astudillo, que es quien mayor énfasis ha puesto en la investigación correspondiente y, en los propios textos constitucionales, de los estados. Hay que señalar, antes, que la mayoría de los estudios consultados refieren el caso de Veracruz como la entidad pionera en institucionalizar la omisión legislativa. Sin embargo, también se debe subrayar que existe un detalle que merece un punto de análisis.

---

<sup>60</sup> *Ibid.* p. 3663

<sup>61</sup> *Ibid.* p. 3663

La reforma constitucional del Puerto dejó inconclusa la institución al no crear la ley reglamentaria para regular el procedimiento que permita ejercitar la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa. Esto significa, ni más ni menos, que la entidad incurrió en una omisión legislativa al regular esta misma figura. Es un caso digno de análisis porque el trabajo se quedó a medias y aquello que trató de ser institucionalizado para ser resuelto, se quedó tirado a medio camino por la misma causa de lo que se trataba de subsanar. Desde nuestro punto de vista, debe destacarse también el caso de Tlaxcala, que innovó a los sujetos legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad al crear un mecanismo de acción popular y extender a todos los ciudadanos la posibilidad de ejercitar la acción cuando la inactividad legislativa vulnere o lesione su esfera de derechos.

De la misma manera, Tlaxcala extiende la omisión legislativa –además del Congreso del Estado– al Poder Ejecutivo, a los ayuntamientos y a los Concejos Municipales; con esta extraordinaria ampliación, varía sustancialmente el concepto de la omisión legislativa para que abarque reglamentos, decretos, circulares y otras disposiciones normativas de los cuerpos de gobierno que se han mencionado.

Además, Tlaxcala sí logró reglamentar la reforma constitucional, al crear para tal fin la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala. En pocas palabras, en esta entidad federativa la norma constitucional sí adquirió plena eficacia, mientras que en Veracruz se quedó en un mero propósito sin la vía jurisdiccional de aplicación.

Sobre Veracruz debemos puntualizar algunos aspectos. La institución de la omisión legislativa fue incorporada en la reforma constitucional veracruzana del 2000. Posteriormente, el ejemplo jarocho se extendió a los estados de Tlaxcala, Chiapas y Quintana Roo, en donde fue regulada con sus propias notas sobre la comprensión de este novedoso problema jurídico. La reforma se desarrolló entre septiembre de 1999 y febrero del 2000. La reforma fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz mediante el Decreto número 53 de fecha 13 de febrero del 200. En su artículo 64, se establece una serie de medios de protección constitucional, entre los cuales se hallan el jui-

cio de protección de los derechos humanos, el recurso de regularidad constitucional de los actos del ministerio público, las controversias constitucionales, las acciones por omisión legislativa y las cuestiones de inconstitucionalidad.<sup>62</sup>

El ejercicio de control está contenido en los artículos 55, 56 párrafos I y III y 64 y 65 de la Constitución. Se lleva a cabo a través de dos de sus órganos: el Pleno, integrado por ocho Magistrados y una nueva Sala Constitucional que creó el legislador para este fin. De acuerdo con Astudillo, esta nueva Sala no tiene precedente en nuestro sistema jurídico y está conformada por tres Magistrados, según los artículos 32, 33 y 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la citada entidad federativa.<sup>63</sup> Es el Pleno el que conoce y resuelve los procesos de control abstracto que, se entiende, son las controversias, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa.

El artículo 65 fracción III expresa que será el Pleno el que conozca:

“De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta constitución, que interponga:

- a) El Gobernador del Estado, o
- b) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.

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

Sentadas estas bases, indispensables para señalar la esencia de la Constitución del Estado de Veracruz, procederemos ahora a presentar el resumen de las cuatro entidades federativas mencionadas, a fin que puedan fácilmente ser comparados sus contenidos y establecer, de esta manera, sus semejanzas y diferencias.

---

<sup>62</sup> ASTUDILLO, César. *Op. cit.*, nota 11, p.336

<sup>63</sup> *Ibid.* p. 336

## **VERACRUZ**

### **Año de la reforma**

La revisión y modificación constitucional se llevó a cabo en el 2000

### **Órganos competentes**

La Sala Constitucional, a la que le corresponde sustanciar el procedimiento y formular el proyecto de resolución, aunque es el Pleno del Tribunal el que resuelve en definitiva

### **Objeto del proceso**

Consiste en la no aprobación de una ley o decreto, con lo cual se delimita el tipo de producción normativa sobre la cual no se ha pronunciado el legislador.

### **Legitimación**

La Constitución otorga Legitimación Activa dentro al Gobernador del Estado y a cuando menos la tercera parte de los miembros de los ayuntamientos.

### **Efectos de la sentencia**

Se otorgará un plazo de dos períodos de sesiones ordinarias al congreso de estado, a efecto de que se expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Si transcurre ese plazo sin atenderse la disposición, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades en tanto se expida esta ley o decreto.

### **Competencia**

En el artículo 65 de la Constitución de Veracruz, se precisa que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, conocerá, entre otros asuntos:...de las acciones de inconstitucionalidad por omisión legislativa

Sin embargo, hasta la fecha, no se ha llenado el vacío normativo que existe en torno a esta materia. No existe –como se afirmó líneas arriba– una ley que desarrolle el precepto constitucional y determine las características específicas a que deban someterse tanto el proceso en estudio como las otras figuras de control constitucional.<sup>64</sup> Al disponer el artículo 65 de la Constitución de Veracruz que el Pleno deberá conocer de estos procesos “en los términos de ley” no produce más que una reserva de ley que obliga a determinar la forma, el tiempo y el lugar

---

<sup>64</sup> *Ibid.* p.341

sobre la manera en que los citados mecanismos podrán ejercitarse o accionarse.<sup>65</sup>

## **TLAXCALA**

### **Año de la reforma**

Nace a partir de la revisión a que fue sometida la Constitución Política del Estado en el año 2001

### **Competencia**

Está reservada en forma exclusiva al Pleno, conformado por 14 Magistrados, según lo disponen los artículos 81 de la Constitución, 25 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 2 de la Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala.

### **Legitimación**

Los sujetos legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad corresponde a las autoridades estatales y municipales, así como a las personas residentes en el estado.

### **Notas del proceso**

Al admitirse la demanda, se ordena correr traslado a la responsable y al Director del Periódico Oficial del Estado, para que rindan sus informes. Luego, se celebrará una audiencia de pruebas y alegatos y se dictará la resolución correspondiente. La LCCET establece en su título segundo un procedimiento general cuyas prescripciones son aplicables a los cuatro procesos constitucionales.

El proceso se desenvuelve en tres etapas procesales claramente identificables, a saber: iniciación, instrucción y resolución.

### **Efectos de la sentencia**

De verificarse la OL se concederá a la responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica ausente. El incumplimiento a la sentencia, será motivo de responsabilidad.

### **Objeto de la inconstitucionalidad**

El objeto de la inconstitucionalidad se circunscribe a la falta de expedición de normas jurídicas de carácter general.

El quórum del pleno para sesionar debe formarse con al menos doce de los catorce magistrados que le integran. Las resoluciones

---

<sup>65</sup> *Idem.*

estimatorias de la inconstitucionalidad de una omisión legislativa serán aprobadas, cuando menos, por diez magistrados. Los acuerdos de trámite que dicte el Presidente del Tribunal y el Magistrado ponente podrán ser recurridos ante el pleno y las resoluciones dictadas por éste, cualquiera que sea su sentido, son irrecurribles. La resolución definitiva del Tribunal deberá publicarse en el Boletín Oficial del Poder Judicial y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.<sup>66</sup>

La noción amplia de Tlaxcala provoca que las omisiones puedan consistir en la no expedición de leyes, decretos e inclusive acuerdos, por parte del congreso local; pero, además, entran en idéntica consideración las normas no expedidas por los ejecutivos bajo la forma de reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, órdenes y disposiciones de alcance general.<sup>67</sup> Esta noción es distinta a la adoptada en el estado de Veracruz, en donde se optó por una noción en estricto sentido al regular la figura de la inconstitucionalidad por omisión legislativa.

En Tlaxcala, todo parece indicar que el contenido de la sentencia se queda en un exhorto a las autoridades para que procedan a subsanar las omisiones normativas en que han incurrido. Sin embargo, si es notorio que se trata de eludir su cumplimiento, el Presidente del Tribunal formulará el proyecto de resolución por virtud del cual se destituya a la autoridad omisa, y una vez aprobado en el pleno, se informará al Procurador General de Justicia del Estado para que proceda a ejercitar acción penal en su contra por la omisión de acatar el fallo. Esta solución, como es evidente –considera César Astudillo– está lejos de ser eficaz en caso que las autoridades estatales y municipales no produzcan las normas requeridas dentro del plazo determinado.<sup>68</sup>

## **CHIAPAS**

### **Año de la Reforma**

Se hizo el 6 de noviembre del año 2002

### **Competencia**

La fracción III del artículo 56 de la Constitución de Chiapas señala que corresponde conocer al Pleno de la Sala Superior del Superior Tri-

---

<sup>66</sup> ASTUDILLO, César. *Op. cit.*, nota 11. p.345

<sup>67</sup> *Ibid.* p.346

<sup>68</sup> *Ibid.* p.350

bunal de Justicia del Estado de Chiapas de los casos de omisión legislativa.

### **Legitimación**

El mismo artículo indica que la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa puede ser interpuesto por el Gobernador del Estado, cuando menos la tercera parte de los miembros del congreso o cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos de la entidad.

### **Efectos de la sentencia**

Una vez que se decreta la existencia de la omisión legislativa, ésta surtirá sus efectos una vez que sea publicada en el Periódico Oficial del Estado. En la resolución se determinará un plazo de dos períodos ordinarios de sesiones del congreso del estado para que éste subsane el vacío legislativo de que se trate.

### **Objeto de la inconstitucionalidad**

En Chiapas, según el artículo 97 de la Constitución, procede cuando se considere que el Congreso no ha resuelto alguna ley o decreto y que esta omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Política local.

El objetivo esencial de la OL en esta entidad consiste en asegurarse de que toda iniciativa de ley o decreto, con independencia de que sea aprobada o no, pueda recorrer todo el proceso legislativo contenido en los artículos 27 y 28 de la Constitución Política del Estado.

### **Notas del procedimiento**

El objeto de la Inconstitucionalidad por Omisión legislativa recae únicamente en iniciativas de leyes y decretos y no considera otro tipo de normas jurídicas, como en el caso de Tlaxcala, en donde son sujetos de impugnarse las omisiones del Poder Ejecutivo sobre la creación de decretos, circulares y otros productos jurídicos.

Un dato relevante de la reforma constitucional de Chiapas consiste en dotar de legitimidad a las minorías parlamentarias; este ingrediente, ciertamente, podría ayudar a equilibrar las tareas legislativas y a democratizar el órgano legislativo. En pocas palabras, puede contribuir a desaparecer las denominadas “congeladoras” de las mayorías parlamentarias, que son utilizadas para enfriar las tareas de los grupos opositores en los Congresos locales.

Con esta tarea, ante la interposición de los juicios de inconstitucionalidad por omisión legislativa, sería el Poder Judicial el que fungiría como árbitro para decidir si una iniciativa de ley debe ser o no sometida al proceso legislativo para determinar si es factible su aprobación.

## **QUINTANA ROO**

### **Año de la reforma**

La Constitución de esta entidad federativa fue reformada en noviembre del 2003.

### **Competencia**

Las acciones por omisión legislativa se confían al Supremo Tribunal de Justicia del estado, de acuerdo con los artículos 103 fracción VIII y 105 de la Constitución local.

### **Legitimación**

El sujeto activo de la legitimación es el propio Gobernador del Estado o un ayuntamiento, de acuerdo con el artículo 105 fracciones II y III de la Constitución.

### **Efectos de la sentencia**

La resolución que dicte el pleno del Tribunal Superior de Justicia que decreta la existencia de la Inconstitucionalidad por omisión legislativa, surtirá efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado. En esta resolución debe determinarse un plazo para que se expida la ley o decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el período ordinario que esté en curso o el inmediato siguiente del Congreso del Estado. El plazo puede disminuir cuando el interés público lo amerite.

### **Objeto de la inconstitucionalidad**

Para que la omisión sea declarada existente, debe afectar el debido cumplimiento de la Constitución.

La propia constitución aclara este punto al señalar: “se entenderá que afecta el debido cumplimiento del texto fundamental, cuando por el propio mandato constitucional el congreso del estado esté obligado a expedir alguna ley o decreto y éste no lo haga; o que expidiendo la ley lo haga de forma deficiente que no regule adecuadamente el precepto constitucional”.



En este último caso, es evidente que el texto constitucional de Quintana Roo, decidió incorporar a la figura las dos clases de omisión legislativa reconocidas por la mayoría de los doctrinarios; es decir, la *absoluta o total*, contenida en la primera parte del párrafo transcrito y, la *relativa o parcial*, involucrada al señalarse que la OL procede cuando se legisle en forma deficiente.

### **Efectos de la sentencia**

Es Indirecto debido a que se reduce a establecer la inconstitucionalidad de la omisión e invita a legislar al legislador o al órgano omisor. Sin embargo, sí establece un plazo para que se expida la ley o decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el período ordinario en curso o en el inmediato siguiente del Congreso del Estado.

### **Notas del procedimiento**

Está regulado en el título IV de la Ley de reglamentaria. Recibida la demanda, el magistrado de la Sala Constitucional y Administrativa deberá instruir el proceso hasta ponerlo en estado de resolución.

## **V.- El amparo y la jurisprudencia**

Las entidades federativas pueden hallar en la Suprema Corte de Justicia de la Nación una buena razón para legislar en materia de inconstitucionalidad por omisión legislativa. La Corte ha sostenido que improcedencia del juicio de amparo en relación a la inconstitucionalidad por Omisión legislativa. Sin embargo, como sostiene César Astudillo,<sup>69</sup> cuando ha tenido frente a si una omisión legislativa que produce ineficacia en una norma constitucional, ha procedido a ampliar la cobertura del amparo indirecto. Ha resuelto que no procede la Acción de Inconstitucionalidad para resolver la omisión legislativa y, también, cabe decirlo, ha abierto la posibilidad de entablar este tipo de juicios a través de las controversias constitucionales.

En sus ejecutorias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha mencionado, como una especie de sinónimos de la Omisión legislativa, expresiones como “el silencio del legislador”, “el silencio de la ley”, “la omisión legislativa” o “la laguna de la ley”.<sup>70</sup> En este sentido, es intere-

<sup>69</sup> ASTUDILLO, César. *Op. cit.*, nota 11, p.316

<sup>70</sup> *Ibid.* p. 307

sante comentar el enfoque que brinda al respecto Eduardo García Máynez. El mexicano cita a Kelsen, en su obra *El Método y los Conceptos Fundamentales de la Teoría Pura del Derecho*, para definir las lagunas de la ley. “La laguna no es más que la diferencia entre el derecho positivo y un orden tenido por mejor y más justo. Solo puede afirmarse una laguna cuando se compara el derecho existente con el que, en opinión del sujeto, debía ser”.<sup>71</sup> Kelsen –como escribe García Máynez– se refirió también a lo que definió como “lagunas técnicas”. Éstas se actualizan cuando el legislador ha omitido reglamentar algo que era indispensable para hacer posible la aplicación de un precepto. Se explica como una diferencia entre el derecho positivo y el deseado o como la consecuencia del carácter indeterminado y general de la ley. Esta definición, creemos, se ajusta al concepto que hemos precisado a lo largo de este trabajo.

Sin embargo –continuando con la Corte– es claro que hace referencia a un vacío legal que, en apariencia, no vulnera los derechos constitucionales o los mandatos contenidos en nuestra Carta Magna. Representa solamente un vacío surgido de la incompletitud de la ley, que Astudillo señala como “naturales” por considerar, lógicamente, que no puede existir una ley que contemple absolutamente todos los supuestos y posibilidades jurídicas, a manera de ser perfecta. Escribe el autor: “El hecho de no diferenciar lo que técnicamente son omisiones legislativas y lo que son las lagunas del derecho ha podido producirse porque en estricto sentido para que exista una laguna debe existir una omisión del legislador y, a su vez, para que una omisión del legislador dé lugar, si bien no en todos los casos, debe existir una laguna normativa”.

De manera técnica, una laguna del derecho se advierte cuando el sistema jurídico presenta un vacío que genera la imposibilidad de resolver un caso concreto sobre la base de normas existentes al momento de analizar el asunto.

Esto significa que las omisiones legislativas pueden presentarse tanto por negligencia como imprevisión u olvido, y también como una decisión consciente del legislador.

---

<sup>71</sup> GARCIA Máynez, Eduardo. “*Introducción al Estudio del Derecho*”. 49ª edición. México, Porrúa. 1998. pp. 353 y 354

Al resolver un caso concreto, la Corte señaló que el Legislativo de un estado tenía la obligación constitucional de adecuar la legislación y, para ello, tenía un plazo determinado. Por esto, la contrariedad constitucional existe desde el momento en que no se realizaron las adecuaciones. Si el legislador ordinario ha recibido del poder constituyente un mandato sin acatarlo en el plazo fijado, es obvio que produce una ruptura con el orden constitucional.<sup>72</sup> La Corte mantiene la tesis de que en congruencia con el federalismo, las legislaturas locales deben acatar absolutamente las órdenes del órgano reformador y deben hacerlo dentro del plazo mandado.

En la búsqueda de jurisprudencia, encontramos dos interesantes casos de omisión legislativa, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve de distinta manera, debido a la propia naturaleza de los asuntos que llegaron a sus manos. El primero, se trata de una omisión *relativa o parcial*, que refiere la falta de un supuesto jurídico en la Ley del Instituto de Seguridad y de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Ley del ISSSTE), que no prevé la figura de arrendamiento –sólo de hipoteca y de financiamiento en general, para los trabajadores al servicio del Estado.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> ASTUDILLO, César. *Op. cit.*, nota 11, p. 323

<sup>73</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis P/J. 134/2008. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVIII, Octubre de 2008, p. 43: “**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)**”. De conformidad con el criterio sustentado por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 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.**», debe considerarse que aun cuando es cierto que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no prevé el arrendamiento de vivienda para los trabajadores, dado que en el rubro correspondiente sólo contempla préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; ya que la única referencia que contiene la ley respecto a dicho arrendamiento se encuentra en el artículo cuadragésimo cuarto transitorio, para aquellas que a la fecha de entrada en vigor de la ley tenga en arrendamiento el Instituto, y donde se faculta a la Junta Directiva a expedir las normas que deberán aplicarse a dichas viviendas, lo que significa que la modalidad de arrendamiento habitacional, se limita exclusivamente a las que ya están en esa situación; también lo es, que tal violación constituye una omisión legislativa que no puede repararse a través del amparo, puesto que a virtud de sus efectos no puede obligarse al legislador ordinario a colmar la falta de previsión en esta materia, dado que el efecto relativo de las sentencias de amparo lo impide. Amparo en revisión 220/2008. Alma Rosa Sandoval Rodríguez y coagraviados.

Aunque la Corte reconoce que se trata de una omisión legislativa dentro de la ley, no considera que se produzca una inconstitucionalidad ni que proceda la acción de amparo contra la inactividad legislativa del órgano omisor.

La Corte señaló en su ejecutoria, que formó jurisprudencia, que no se puede obligar al legislador a colmar la laguna de la ley –a la cual llama indistintamente omisión legislativa- debido al efecto particular relativo de las sentencias de amparo. Es jurisprudencia de la novena época, en la materia administrativa, cuyo ponente fue la Ministro Margarita Beatriz Luna, resuelto apenas en el año 2008, según la tesis consultada.

En el segundo caso, se trata de una acción de inconstitucionalidad presentada en materia constitucional penal, relacionada con la reforma a la Carta Magna sobre la creación de la ley de adolescentes. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí se inconformó con la falta de leyes que adecuaran la reforma al artículo 18 constitucional,<sup>74</sup> por no hacer eficaz la norma jurídica federal en el marco de la nueva justicia para adolescentes infractores.

---

19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.??Amparo en revisión 218/2008. José Luis Olivares Cervantes y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.??Amparo en revisión 219/2008. José del Carmen de la Torre Mendoza y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.??Amparo en revisión 221/2008. Socorro Fregoso Fragoso y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.??Amparo en revisión 229/2008. Rosa Carmina Barrera Salinas y coagraviados. 19 de junio de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Georgina Laso de la Vega Romero, Sofía Verónica Ávalos Díaz, María Marcela Ramírez Cerrillo, Carmen Vergara López, Gustavo Ruiz Padilla y Luciano Valadez Pérez.??El Tribunal Pleno, el treinta de septiembre en curso, aprobó, con el número 134/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de septiembre de dos mil ocho.??Nota: La tesis P. CLXVIII/97 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, p. 180.

<sup>74</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis P./J. 72/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVIII, septiembre de 2008, p. 621. “**SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES NO HAYAN CREADO ANTES DEL 12 DE SEPTIEMBRE DE 2006 LAS**

La Corte resolvió positivamente la acción intentada, al sostener que hubo dos períodos de *vacatio legis* para que entrara en vigor la reforma. Primero, durante tres meses, se postergó la entrada en vigor de la norma sustantiva y, posteriormente, se abrió otro período de seis meses, para que los estados crearan leyes, instituciones y órganos.

Al no legislar los estados en la materia, precisa la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se configura una inconstitucionalidad por omisión legislativa.

## VI.- Sanciones: propósitos y caminos

En este apartado, nos proponemos analizar los tipos de sanción que existen para el *órgano omisor* cuando se ha decretado en su contra la existencia de una omisión legislativa. Es necesario considerar los efectos de la sentencia y el propósito original al regular esta figura jurídica

---

**LEYES, INSTITUCIONES Y ÓRGANOS PARA LA APLICACIÓN DEL DECRETO DE REFORMA AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE DICIEMBRE DE 2005, CONFIGURA UNA VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL POR ACTUALIZARSE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA**". El artículo primero transitorio del decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de diciembre de dos mil cinco, estableció un periodo inicial de *vacatio legis* de tres meses siguientes a la fecha de publicación del decreto, para que la reforma y adición constitucional entrara en vigor en todo el país. Por otra parte, su artículo segundo transitorio creó un nuevo periodo de *vacatio legis* de seis meses, contados a partir de su entrada en vigor, para que los entes obligados generaran las leyes, instituciones y órganos requeridos para la aplicación del decreto. Esto es, los indicados preceptos establecen la vigencia de la reforma y adición constitucional, de la siguiente manera: el decreto entró en vigor en todo el país en cuanto a los derechos sustantivos que contempla en favor de los adolescentes el doce de marzo de dos mil seis, mientras que el periodo para que se generaran las leyes, instituciones y órganos, inició el trece de marzo de dos mil seis y venció el doce de septiembre de ese año. De esta forma, los entes obligados tuvieron hasta la última fecha referida para generar, en sus respectivas jurisdicciones, el sistema especializado de justicia para menores infractores; de ahí que la circunstancia de que algunas Legislaturas Locales no hayan emitido dentro del plazo señalado la legislación correspondiente, configura una violación constitucional por actualizarse una omisión legislativa. Acción de inconstitucionalidad 37/2006. Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. 22 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente y Ponente: Mariano Azuela Güitrón; en su ausencia se hizo cargo del asunto Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: José Antonio Abel Aguilar Sánchez, Rosalía Argumosa López, Jaime Flores Cruz, Miriam Flores Aguilar, María Amparo Hernández Chong Cuy, Miguel Enrique Sánchez Frías y Laura García Velasco. El Tribunal Pleno, el dieciocho de agosto en curso, aprobó, con el número 72/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de agosto de dos mil ocho. Ejecutoria: I.- Registro No. 20917 Asunto: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 37/2006. Promovente: COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ. Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXVII, Abril de 2008; p. 1365.

constitucional. En algunos casos, todo se reduce a una “recomendación” del órgano judicial competente al órgano omisor. En otras constituciones, se otorga un plazo para subsanar la omisión y, en algunas más, se procede en el extremo de iniciar procesos de destitución de los funcionarios responsables por desacato a través de la ejecución de sentencias.

En lo particular, no parece ser muy adecuada la medida de “sentar” las bases para resolver casos concretos cuando el órgano omisor se niega a expedir la ley requerida. Tal es el ejemplo de Veracruz, en donde la Constitución obliga al Pleno a considerar este punto; sin embargo, es muy posible que, en este tema específico, sí pudiera tratarse de una invasión de competencias de un poder a otro. Es posible que sea más correcto coaccionar al órgano responsable de la omisión que suplantar sus funciones.

Finalmente, como señala Carlos Báez Silva,<sup>75</sup> la labor del juez de constitucionalidad no consiste en castigar al órgano que deha de hacer algo que se espera, sino tratar de dotar de plena eficacia a la Constitución o a la norma que carece de ésta. Como órgano constituido y apologista de la Constitución, su tarea está encaminada en luchar por la aplicación de las normas jurídicamente supremas.

Por esta razón es cierto que el punto crítico de la inconstitucionalidad por omisión pueda ser el efecto de las sentencias. ¿Qué efecto debe buscar el órgano de control cuando emite una sentencia? O como interroga Báez Silva: ¿qué efectos tendría la declaración de inconstitucionalidad por omisión?<sup>76</sup> La doctrina reconoce las siguientes alternativas judiciales para este fenómeno jurídico.

a) Reglamentar o desarrollar directamente la norma constitucional ineficaz, o al menos dictar las bases generales de operación y aplicación directa de la misma, solución que no es del todo satisfactoria en general, porque puede llegar a vulnerar el Principio de División de Poderes y de libertad del legislador, además que la sentencia emitida en este caso, tendría necesariamente efectos *erga omnes*.

b) Conminar al órgano legislativo para que en un plazo razonable expida la legislación necesaria; en este caso, se enfrenta el problema

---

<sup>75</sup> BAEZ SILVA, Carlos. *Op. cit.*, nota 35, p. 766.

<sup>76</sup> *Ibid.* p. 767

del desacato al mandato judicial, el cual también choca con los principios señalados.

La solución que se ha adoptado en países como Portugal y Brasil ha consistido en crear dos instituciones de derecho constitucional procesal: el *mandado de injunção* y la acción de inconstitucionalidad por omisión. Báez Silva –postura que no compartimos– piensa que no es conveniente –jurídica y políticamente– ejercer las medidas tradicionales para la ejecución de sentencias. No puede decretarse el arresto de todos los integrantes de un parlamento o destituirlos por negarse a cumplir un mandato judicial, porque la responsabilidad es del órgano y no de los miembros en individual. Como en tantos otros temas, en el caso que nos ocupa no deben emprenderse análisis basados en la ingenuidad, ni teórica ni práctica<sup>77</sup> sostiene el jurista.

Nosotros pensamos distinto. ¿Por qué no responsabilizar a alguien de la conducción de los órganos del Estado? Los órganos tienen responsables y si se les da, primero, un tiempo razonablemente suficiente para legislar, deben cumplir con la función que les ha sido encomendada. No son totalmente libres los poderes y esa división, tan pregonada pero inexistente en los hechos –solo vive de manera teórica– más bien debiera entenderse como una forma de complemento y equilibrio que de separación. Finalmente, para su ejercicio, el Estado es que se divide en tres poderes pero, se supone, todos comparten los mismos objetivos de representar los anhelos de los miembros de su comunidad.

En el desafuero, por ejemplo, se mezclan los poderes ejecutivo y legislativo y, este último, que se erige en Jurado de Sentencia, realiza funciones materialmente jurisdiccionales.

Sí existe una imposibilidad jurídica, incluso racional, cuando el propio órgano sometiera a la votación del pleno el proyecto legislativo encomendado por la Constitución y la mayoría de los legisladores votaran en contra; entonces, sí se antoja imposible y sin salida este laberinto jurídico. Sin embargo, es poco probable que las cosas lleguen a ese extremo. Basta pensar en las reformas constitucionales de la Carta Magna federal que ordenan a las legislaturas de los estados adecuar las reformas; normalmente, este tipo de mandamientos se aceptan como una responsabilidad política y las iniciativas se aprueban incluso sin discusiones y de manera unánime.

<sup>77</sup> *Ibid.* pp.14 y 15

En materia penal, se castiga la omisión (por ejemplo, la omisión de cuidados de una madre a su hijo). ¿Por qué no ha de poder reconocerse o actualizarse una responsabilidad en la materia legislativa? Existen leyes de responsabilidades de los servidores públicos que castigan las omisiones y negligencia en que incurren durante el desempeño de sus funciones.

Vale la pena hacer algunas consideraciones sobre la omisión y el derecho penal. Antes, en este mismo texto, habíamos afirmado, de acuerdo con algunos autores consultados, que la figura de la omisión legislativa probablemente haya emanado del derecho penal. Basados en esto, cabe decir que la omisión, en sentido penalista, es definida como un abstenerse de obrar; en dejar de hacer lo que se debe ejecutar. Es la forma negativa de la acción.<sup>78</sup> Según Cuello Calón, la omisión consiste en una inactividad voluntaria cuando la ley penal impone el deber de ejecutar un hecho determinado.<sup>79</sup> Fernando Castellanos cita a Porte Petit para señalar los elementos de la omisión:<sup>80</sup>

- a) Voluntad o no voluntad
- b) Inactividad
- c) Deber jurídico de obrar

Como puede verse fácilmente, los elementos del tipo penal de la omisión, coinciden con los aquí señalados respecto de la omisión legislativa, con el respeto debido a cada campo del derecho. Otra definición, contenida en el mismo texto de Castellanos, atribuida a Franz Von Liszt, conceptúa la omisión como un “no ejecutar, voluntariamente, el movimiento corporal que debiera haberse efectuado”.<sup>81</sup>

La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el procedimiento de ejecución de las sentencias. El Presidente de la Corte tiene las facultades necesarias para ordenar la ejecución de las sentencias por medio del dictado de las providencias que estime necesarias. En caso de que se constate el incumplimiento de una ejecutoria, las autoridades responsables podrán ser consignadas por el delito de abu-

---

<sup>78</sup> CASTELLANOS, Fernando. “*Lineamientos Elementales de Derecho Penal*”. 30ª edición, México, Porrúa, 1997. pp.152 y 153

<sup>79</sup> *Ibid.* p. 153

<sup>80</sup> *Ibid.* p. 155

<sup>81</sup> *Ibid.* p. 156



so de autoridad. En este sentido, Bidart Campos señala que “no parece posible que el órgano dicte *per se* la norma reglamentaria omitida”.<sup>82</sup> El argumento es que habría riesgos de que se considerara violada la división de poderes. Eto Cruz advierte –según cita de José Julio Fernández– que “de plano debe descartarse la posibilidad de que el órgano jurisdiccional se ponga en función legislativa”.<sup>83</sup> El carácter normativo y supremo de la Constitución exige que las vulneraciones de la misma originen una reacción por parte del ordenamiento jurídico. María Sofía Sagués dice que los jueces tienen que examinar y analizar muy bien si esa competencia del órgano que omite es de ejercicio obligatorio u optativo; si tiene a su favor un margen temporal que queda a disposición del órgano que ha de usar tal competencia y si ese plazo ha vencido o no.<sup>84</sup>

Estas consideraciones son, precisamente, las que nos han llevado a plantear un apartado de propuesta para el caso del estado de Chihuahua. Como bien señala la autora citada, estos puntos son, precisamente, los que son necesario “amarrar” para poder declarar que existe una inconstitucionalidad por omisión legislativa. Por ello, más adelante, expondremos que la obligación de legislar a través de un mandato constitucional, la fijación expresa del tiempo que tiene el órgano legislativo a su favor para cumplir con el encargo y el transcurso medido de ese tiempo, constituyen la prueba necesaria para acreditar, de manera irrefutable y plena, la actualización de la omisión legislativa. La inconstitucionalidad se evidencia al vincularse la norma constitucional con la ausencia de reglamentación y su consecuente falta de eficacia.

No resulta lógico sostener –como afirma María Sofía– que los poderes del Estado pueden ampararse en norma constitucional alguna que les permita eximirse de hacer lo que la misma Constitución les ordena hacer. Ante esta realidad, aún más la respuesta se reclama de manera certera y urgente. Se coincide con Néstor P. Sagués en cuanto: “no basta la mera lectura de las normas de la Constitución ni sirve la ilusión kelseniana de que la Constitución siempre triunfa...para inquirir sobre

---

<sup>82</sup> FERNANDEZ Rodríguez, José Julio. “La Omisión legislativa en la Constitución del Estado de Veracruz-Llave en el Marco de la Teoría General de dicho Instituto.” *Op. cit.*, nota 24, p.3771

<sup>83</sup> *Idem.*

<sup>84</sup> SAGUES, María Sofía. *Op. cit.*, nota 1, p.3098

la auténtica fuerza normativa de una Constitución es necesario zambullirse en la realidad, auscultar el merito de las normas en juego, evaluar su razonabilidad y factibilidad, y tener conciencia de la necesidad de actuar para traducir la vigencia formal en vigencia real de la Constitución. En ciertos casos, ese actuar demandará, además de lucidez y prudencia, coraje. Así se habrá superado un escollo en el conflictivo camino de acercar las normas constitucionales a la realidad”.<sup>85</sup>

## VII.- El caso Chihuahua

Ahora toca analizar un poco la situación concreta que guarda el estado de Chihuahua en relación a la Inconstitucionalidad por omisión legislativa. En realidad, se trata únicamente de detectar algunos casos en que, desde nuestro punto de vista, se ha producido este fenómeno jurídico a raíz de ciertas reformas de orden constitucional. Algunos ejemplos son evidentes y tienen la preclara intención de convencer para enfocar los reflectores hacia este tema. Es obvio que la consecuencia y la finalidad deseada es que se legisle sobre la omisión legislativa para impedir que cause una mayor ineficacia de las normas constitucionales.

Nosotros pensamos que bastante daño jurídico se ha hecho a la Constitución local con la omisión legislativa. El ordenamiento de la norma suprema se ha visto vulnerado en preceptos trascendentales y, por falta de legislación reglamentaria, ha caído en la imposibilidad jurídica de ejercitar y aplicar esas normas fundamentales locales.

Víctor Bazán, tras reiterar que la Constitución puede ser vulnerada por acción u omisión, formula una pregunta dotada de una buena carga de juridicidad para plantear el problema de la omisión legislativa. Se refiere, en concreto, cuando el *órgano omisor* no actúa a pesar de que existe una expresa previsión constitucional que le ordena hacerlo. El autor se pregunta: ¿sería lícito (y sobretodo legítimo) permitir que los órganos del poder constituido, mediante su inercia, inhiban la vigencia de la constitución o paralicen el ejercicio de algún derecho contenido en un mandato constitucional sujeto a desarrollo normativo ulte-

---

<sup>85</sup> *Ibid.* p. 3125

rior? Es obvio que no, se responde el mismo doctrinario.<sup>86</sup> Es difícil que alguien pueda sostener un punto de vista opuesto o contrario a esta afirmación. Sin embargo, en los hechos, el estado de Chihuahua no cuenta con una regulación al respecto y ha permanecido omisa sobre la solución de este interesante fenómeno jurídico.

Un ejemplo ilustra esta afirmación. El artículo 200 de la Constitución Política del Estado contempla el recurso de queja<sup>87</sup> cuando se violen los derechos de cualquier persona contenidos en los artículos 6, 7 y 8 de la norma suprema estatal. El órgano competente, según el mismo artículo, es el Supremo Tribunal de Justicia en el Estado y, el sujeto legitimado, puede ser cualquier persona a la que se le haya causado el perjuicio mencionado. La norma indica que el órgano de control constitucional hará cesar el agravio e impondrá una multa a la autoridad responsable de la infracción constitucional. “La ley reglamentará el ejercicio de este derecho”, señala al final del párrafo la norma jurídica constitucional analizada. Como es de esperarse, esa “ley” que “reglamentará” esa garantía, no existe todavía. Y, por tanto, ha dado lugar a una inconstitucionalidad por omisión legislativa evidente a todas luces.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor denomina como “amparito”<sup>88</sup> el recurso de Queja previsto en la Constitución estatal. Sobre éste, señala que se encuentra vigente, aunque no se ha reglamentado y, esto, le convierte más que en un derecho, en una aspiración. Héctor Villasana Rosales, en su obra *La Constitución Estatal Frente a las Decisiones Fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el Caso Chihuahua*, se refiere a esta situación de inconstitucionalidad por Omisión legislativa, aunque no la menciona con este apelativo jurídico.<sup>89</sup>

En uno de los artículos transitorios de la Constitución Política del

---

<sup>86</sup> BAZAN, Víctor. *Op. cit.*, nota 28, p. 3652

<sup>87</sup> [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm> ARTÍCULO 200.-?Cualquier persona, en cuyo perjuicio se viole alguno de los derechos expresados en los artículos 6o., 7o. y 8o. de esta Constitución, podrá ocurrir en queja contra la autoridad infractora ante el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, el que hará cesar el agravio e impondrá a la autoridad responsable la pena correspondiente. La ley reglamentará el ejercicio de este derecho.

<sup>88</sup> FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. “La Nueva Sala Constitucional en el Estado de Veracruz”. *En su: Derecho Procesal Constitucional*. 5ª ed. México, Porrúa, 2006. p.3779

<sup>89</sup> *Idem*.

Estado de Chihuahua fue insertado un enunciado que amerita un estudio a profundidad, que no es por ahora motivo del presente trabajo. Como si el órgano reformador hubiera discutido previamente el tema, hizo referencia indirecta a la ineficacia que produce la omisión legislativa. En este sentido, el transitorio se coloca para indicar que no entran en vigor las nuevas disposiciones legales hasta en tanto no se expidan las nuevas leyes orgánicas que requiere y mandata la Constitución. Expresa que continuarán vigentes las (leyes) expedidas conforme a la Constitución anterior. Esto significa, ni más ni menos, que una reforma deja en estado latente su entrada en vigor y su eficacia, hasta en tanto no expida el órgano legislativo las leyes a que se obliga por disposición expresa de la Constitución. Y, mientras, blindo la contradicción entre el texto anterior y el reformado, al no permitir que entre en vigor el nuevo sin contar con la eficacia que brindan las leyes requeridas para este fin. Sin duda, constituye una interesante salida de tipo jurídico que, sin embargo, conduce a la misma situación de no poder aplicar los nuevos preceptos constitucionales con la salvedad que mantiene en vigor la norma anterior y congela la reforma realizada. “ARTÍCULO SEGUNDO. Mientras no se expidan las leyes orgánicas que ella exige, continuarán vigentes las expedidas conforme a la Constitución anterior”.<sup>90</sup>

Otro ejemplo podemos encontrar en el artículo 27 constitucional que incluyó la revocación de mandato de los funcionarios públicos mediante el voto. La solicitud para revocar el mandato debe suscribirse por cuando menos el 10% de los ciudadanos de la circunscripción territorial de que se trate (estado, municipio o distrito) . Debe haber transcurrido la tercera parte del período para el cual fue electo el funcionario de que se trate, según la propia Constitución. Sin embargo, concluye con una frase que ha sido el motivo de una omisión legislativa posterior: “La ley establecerá las bases y procedimientos para la revocación, así como los medios de impugnación”.<sup>91</sup> Sin embargo, esto, no ha sido posible –la legislación ordenada por la constitución– y, la

---

<sup>90</sup> [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm>

<sup>91</sup> CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917. CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA. Periódico Oficial del Estado No. 48, 17 de junio de 1950.

consecuencia jurídica, necesaria, es que se ha formado, en este caso, una gran inconstitucionalidad por omisión legislativa.

Ese quinto párrafo del artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, contenido en el Título Cuarto, denominado Del Poder Público,<sup>92</sup> enuncia la mencionada garantía. Cita así: “Es revocable el mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto. La solicitud de revocación del mandato deberá ser suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del Estado, municipio o distrito, según sea el caso y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del período para el cual fue electo el funcionario, para estos efectos quedan comprendidos en la categoría de servidores públicos revocables de mandato, el Gobernador, los diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos. La ley establecerá las bases y procedimientos para la revocación, así como los medios de impugnación”.<sup>93</sup>

Un tercer caso se encuentra en el Capítulo II “De las Facultades del Congreso”, en el artículo 64 fracción V<sup>94</sup>. Esta norma contempla el

---

<sup>92</sup> [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm> ARTÍCULO 27?La soberanía del Estado, reside originariamente en el pueblo, y en nombre de éste la ejercen los Poderes establecidos en esta Constitución.Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyendo a la integración de la representación local y municipal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.(3)Todas las campañas electorales serán laicas. Es revocable el mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto. La solicitud de revocación del mandato deberá ser suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del Estado, Municipio o Distrito, según sea el caso y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del período para el cual fue electo el funcionario. Quedan comprendidos en la categoría de funcionarios públicos el Gobernador, los diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos. La ley establecerá las bases y procedimientos para la revocación, así como los medios de impugnación. Los partidos políticos recibirán en forma equitativa, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y en los términos que establezca la ley, recursos del erario público estatal para su sostenimiento y para que cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal. La ley establecerá los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo establecerá las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias. La autoridad electoral garantizará condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.

<sup>93</sup> [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm> artículo 200

<sup>94</sup> <http://www.stj.gob.mx/principal.htm> ARTÍCULO 64.-?Son facultades del Congreso: V. Establecer las bases normativas conforme a las cuales los ayuntamientos ejercerán la facultad de

derecho de Iniciativa Popular para someter a un referéndum los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general que expidan los ayuntamientos.

Luego, en la fracción XII del mismo artículo,<sup>95</sup> se señala la facultad, a cargo del Congreso, de erigir nuevos municipios, así como suprimir otros, por el voto de los dos tercios de los diputados presentes. Sin embargo, la ley condiciona esa posibilidad jurídica a una previa consulta mediante el plebiscito a los electores residentes en los municipios de que se trate el asunto. Se legitima para ejercer esta acción a uno de los ayuntamientos de los municipios involucrados, el diez por ciento de los electores residentes en éstos o a la tercera parte de los miembros del congreso. Al final del párrafo, se expresa que la ley señalará la intervención que en el desarrollo de los mencionados plebiscitos corresponda al Instituto Estatal Electoral.

El artículo 73 indica que las leyes que expida el Congreso, excepto las de carácter tributario o fiscal, pueden ser sometidas a referéndum derogatorio o abrogatorio, si dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de su publicación así es solicitado ante el Instituto Estatal Electoral, por el cuatro por ciento –cuando menos- de los ciudadanos del estado inscritos en el padrón electoral debidamente identificados.<sup>96</sup>

---

expedir los bandos de policía y buen gobierno así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Dichas bases normativas establecerán el derecho de iniciativa popular y señalarán los casos en que los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general expedidos por los ayuntamientos podrán ser sometidos a referéndum de los ciudadanos del municipio de que se trate;

<sup>95</sup> [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm> XII. Erigir nuevos municipios dentro de los límites de los existentes, así como suprimir alguno o algunos de éstos, por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, previa consulta mediante plebiscito a los electores residentes en los municipios de que se trate y conocidos los informes que rindieren, dentro de los términos que se les fije, el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos de los municipios de cuyo territorio se trate. En los casos a que se refiere la presente fracción, la correspondiente iniciativa sólo puede ser presentada por, cuando menos, uno de los ayuntamientos de los municipios involucrados; el diez por ciento de los electores residentes en éstos, debidamente identificados, o la tercera parte de los miembros del Congreso. La ley señalará la intervención que en el desarrollo de los mencionados plebiscitos corresponde el Instituto Estatal Electoral.

<sup>96</sup> [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm> ARTÍCULO 73.-?Las leyes que expida el Congreso, excepto las de carácter tributario o fiscal, serán sometidas a referéndum derogatorio o abrogatorio, si dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de su publicación así lo solicita ante el Instituto Estatal Electoral, el cuatro por ciento, cuando menos, de los ciudadanos del Estado inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados. Las leyes objetadas quedarán ratificadas si más del cincuenta por ciento de los ciudadanos que participen en el referéndum emite su opinión favorable a ellas. En caso contrario, serán

Las leyes objetadas quedarán ratificadas –sostiene el mismo artículo– si más del 50 por ciento de los ciudadanos que participen en el referéndum emite una opinión favorable a éstas. En caso contrario, serán derogadas o abrogadas y no podrán ser objeto de nueva iniciativa hasta en tanto hayan transcurrido 18 meses.

El artículo 93 fracción XVI, contenido en el Capítulo II “De las Facultades y Obligaciones del Gobernador”<sup>97</sup>, expresa que una de esas facultades consiste en solicitar al Instituto Estatal Electoral someta a plebiscito, dentro de los términos que disponga la ley, propuestas de actos o decisiones de gobierno considerados como trascendentes para la vida pública del estado. En el artículo 141, se faculta a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general<sup>98</sup> dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales. En el segundo y tercer párrafos, se subraya la intervención que deben tener, según disponga la ley, en los referéndums y se establece que los actos de gobierno de las autoridades municipales podrá ser sometidos a plebiscito en los términos de la ley respectiva. Finalmente, el sexto párrafo del artículo 202 de la Constitución del Estado de Chihuahua <sup>99</sup>, indica que las reformas o adiciones a la norma suprema

---

derogadas o abrogadas y no podrán ser objeto de nueva iniciativa antes de dieciocho meses. El Instituto Estatal Electoral efectuará el cómputo de los resultados del referéndum y ordenará su publicación en el periódico oficial. Lo mismo hará con el texto de las leyes ratificadas y, en su caso, remitirá al Congreso o a la Diputación Permanente las que no lo hayan sido para que proceda a su derogación o abrogación inmediata. En este último caso, se convocará a período extraordinario de sesiones en un plazo que no excederá de quince días hábiles a partir de la fecha de su recepción

<sup>97</sup> ARTÍCULO 93.-?Son facultades y obligaciones del gobernador: XVI. Solicitar al Instituto Estatal Electoral someta a plebiscito, en los términos que disponga la ley, propuestas de actos o decisiones de gobierno considerados como trascendentes para la vida pública del Estado;

<sup>98</sup> [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm> ARTÍCULO 141.-?Los ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas circunscripciones. En su caso, tener la intervención que disponga la ley en los referéndum y plebiscitos. Asimismo, los actos de gobierno de las autoridades municipales podrán ser sometidos a plebiscito en los términos de la ley respectiva.

<sup>99</sup> [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm> 202 (sexto párrafo).- Las reformas o adiciones aprobadas conforme al procedimiento anterior, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, si dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de su publicación así se solicita al Tribunal Estatal de Elecciones por el diez por ciento cuando menos, de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados.

estatal podrán ser sometidas al referéndum derogatorio, total o parcial, si dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de su publicación, así se solicita al Instituto Estatal Electoral por el diez por ciento de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral y debidamente identificados.

Todas estas reformas a la Constitución local fueron realizadas en 1994 y publicadas en el decreto número 403/94 y publicado en el Periódico Oficial de Estado el primero de octubre del mismo año. Su artículo sexto transitorio<sup>100</sup>, sin embargo, cavó su tumba. Establece que los procesos plebiscitarios y de referéndum podrán ser solicitados y en su caso convocados, siempre que se hubieren expedido las disposiciones legales que regulen dichos procesos. Y esto nunca ocurrió. Se incurrió en una inconstitucionalidad por omisión legislativa. Han pasado 14 años de la reforma constitucional y no se ha creado la legislación encargada por la Norma Suprema estatal. Por tanto, la reforma carece de aplicabilidad y eficacia, aunque valdría la pena preguntarse si su contenido podría ser ejercido en forma directa ante los tribunales.

Ferrer Mac-Gregor refiere también el caso del estado de Coahuila. En su Constitución, esta entidad federativa indica que la justicia constitucional se erige dentro del regimen interior del estado, como un medio de control para mantener la eficacia y a actualización democrática de su texto normativo superior.<sup>101</sup> Este solo concepto, que menciona la eficacia de las normas entregada en custodia a la justicia constitucional, justifica por si solo la necesidad de afrontar la omisión legislativa que produce, precisamente, la ineficacia de los preceptos jurídicos de la Carta Suprema estatal.

En Coahuila, como sostiene Eduardo Ferrer Mac-Gregor, el conocimiento del control constitucional se encargó a una Sala Constitucional y al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, que inició su vigencia el

---

<sup>100</sup> [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm> ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO.- Los procesos plebiscitarios y de referéndum, a que se refieren los artículos 64, fracciones V y XII, 73, 93 fracción XVI, 141 y 202, sólo podrán ser solicitados, y en su caso convocados, con relación a leyes, actos o resoluciones de autoridad que se dicten a partir del 1o. de enero de 1995, siempre que hubieren sido expedidas las disposiciones legales que regulen dichos procesos

<sup>101</sup> FERRER Mac-Gregor, Eduardo. *Op cit.*, nota 87, p.3779 *Ibid.* p. 3780



primero de enero de 2001; tuvo una *vacatio legis* de más de once meses, a fin de revisar y actualizar el marco de las leyes de la entidad, pero quedó pendiente la expedición de leyes y reglamentos de los nuevos procesos constitucionales locales, los cuales siguen inconclusos hasta el momento.<sup>102</sup> Es decir, otra vez, de nueva cuenta, la inactividad legislativa produjo una inconstitucionalidad por omisión legislativa.

### VIII.- Propuesta

Para evitar lo que Víctor Bazán llama “renovación de las frustraciones que siguen al incumplimiento de las promesas constitucionales”, es que debe regularse la figura de la inconstitucionalidad por omisión legislativa.<sup>103</sup> El órgano reformador debe prevenir de manera responsable y armoniosa la previsión normativa de la ley fundamental que le permita superar omisiones cuando se trata de verificar la exigibilidad de derechos.

La vida de los derechos no se realiza en las normas sino en su ejercicio y defensa; en su posibilidad de ser aplicados o, como también puede decirse, en su eficacia plena. Las normas contenidas en la Carta Suprema de una entidad federativa no deben quedarse plasmadas solo en el papel; debe existir una responsabilidad política y jurídica para que puedan ser ejercidas por los ciudadanos.

Es evidente que si una norma constitucional entra en vigor y no adquiere eficacia plena, se actualiza por necesidad la omisión legislativa. En teoría, así ocurre, porque desde el momento en que la norma constitucional está vigente y es derecho positivo, requiere de eficacia plena. Si ésta eficacia no puede materializarse debido a la ausencia de legislación, entonces resulta obvio que en ese momento se produce una omisión de tipo legislativo.

También resulta lógico señalar que, por la complicación política inherente a los procesos legislativos, no puede endilgarse, de inmediato, responsabilidad política y jurídica al órgano y a los miembros del Poder Legislativo.

---

<sup>102</sup> *Ibid.* p. 3783

<sup>103</sup> BAZAN, Víctor. *Op. cit.*, nota 24, p. 3695

Cuando una norma constitucional, mediante una reforma, por ejemplo, entra en vigor, y requiere de una ley para cumplirse materialmente, se abre un paréntesis de tiempo para que el órgano eche a andar la maquinaria legislativa y proceda a crear la legislación encomendada por un mandato constitucional. Así sucede, de la misma manera, si el responsable de legislar es el Poder Ejecutivo –un reglamento, por ejemplo- o los cabildos en los ayuntamientos.

Como es difícil esto, yo propongo que en los artículos transitorios de cada reforma constitucional –no puede hablarse ya del pasado, sino de lo que podemos hacer para componer el futuro- se imponga la necesidad de señalar con precisión, literalmente, el “período razonable” de tiempo que se conceda el órgano legislativo para concretizar las normas que se le solicitan o que ha quedado obligado de materializar.

Es lógico pensar que, por ende, en primera instancia, la nueva norma constitucional debe precisar, textualmente, si su eficacia requiere de una ley secundaria, decreto o reglamento. Luego, los artículos transitorios de la propia reforma, pueden señalar el tiempo razonable que requiere el órgano obligado para cumplir con la función que le encomienda la Constitución, de acuerdo con las necesidades imperantes del momento.

De esta manera, se concedería un tiempo prudente, acorde a cada caso, según la propia naturaleza y complicación jurídica de la norma que debe ser creada por el órgano legislativo.

Así se eliminaría el conflicto al que remite el concepto de “tiempo razonable” del que hablan todos los autores, que obviamente, no puede tener un común denominador porque las normas que se encargan al legislador son totalmente distintas y casuísticas. Piénsese, por ejemplo, en las adecuaciones estatales a las reformas penal y electoral recientes, tan distintas una de otra y con necesidades tan disímolas. No podría darse a ambas el mismo “tiempo razonable”, sino que en el transitorio correspondiente de la nueva norma básica, debería establecerse el lapso que, a juicio del legislador constitucional, merece cada legislación para cumplir con la función.

De esta manera, se fijaría en el tiempo un plazo para legislar. Y el órgano responsable de legislar conocería, desde el principio, -esto es

sustancial- el plazo concedido por el legislador constitucional en el artículo transitorio correspondiente, para materializar el encargo.

Ahora bien, si el plazo señalado en el transitorio transcurriera sin que apareciera la legislación a que estaba obligado el órgano, entonces podría decirse que, en ese preciso momento, se actualiza –en estricto sentido teórico- la omisión legislativa en el ámbito jurídico y, en consecuencia, se actualiza también, en sentido normativo, objetivamente, la inconstitucionalidad del órgano responsable que ha caído en incumplimiento.

Bajo estas premisas, nacería también el derecho de demandar o denunciar la inconstitucionalidad por omisión legislativa e iniciar el procedimiento contenido en la Constitución de que se trate.

La idea consiste en evitar conceptos vagos y términos imprecisos, para uniformar criterios y materializar procedimientos. Los elementos de la omisión legislativa aparecerían así, siempre objetivos y desprovistos de subjetividad, además de ser comprobables fácilmente, dada la objetividad adquirida mediante los artículos transitorios y no como en la actualidad aparecen, afectados de vaguedad en los conceptos de la temporalidad que requiere el órgano legislativo para actualizar la omisión y, por otra parte, la complicada tarea de interpretar, en ocasiones, si el órgano estaba o no obligado a legislar a partir del contenido de la norma constitucional.

Cuando señalamos la existencia de una norma constitucional, referimos el concepto de vigencia y validez; y, cuando acusamos la ausencia de legislación complementaria de la norma constitucional, entonces hablamos de falta de normas jurídicas operadoras; luego, cuando no es posible aplicar la norma básica, originaria o constitucional, entonces precisamos la ineficacia.

Porque debemos reconocer que existen normas que fungen como operadores jurídicos de las normas constitucionales, pero que al tratar de aplicarlas, carecen de eficacia plena. Por ejemplo, el derecho a la educación, contenido en el artículo tercero, cuenta con una norma jurídica operadora, que podría ser la ley de educación, pero que al tratar de materializarla en beneficio de todos los ciudadanos, resulta ineficaz debido a la carencia de recursos materiales y humanos que permitan ejercitar ese derecho a los ciudadanos del país.

Se instauraría, así, un procedimiento para sancionar al órgano que incurre en la inconstitucionalidad por OL. Hay que subrayar que la figura jurídica, o la institución –que se debe incluir en la Constitución estatal- requiere a su vez de crear una ley secundaria que reglamente el procedimiento; porque, de lo contrario, se caería en una nueva omisión, como ha sucedido, de manera absurda, en el caso del estado de Veracruz.

Hans Meter Scheider, citado por Javier Tajadura Teja,<sup>104</sup> habla las ordenanzas de los mandatos explícitos dirigidos al tribunal por la ley fundamental. “Si el legislador continúa inactivo puede censurar su pasividad y fijarle un plazo reglamentario y finalmente declarar al legislador incluso en violación constitucional”. Luego, indica que en la mayoría de los casos que se presentan, basta que el tribunal simplemente amenazase con un veredicto de violación constitucional para activar al legislador. Por esto, no puede, de entrada, descalificar como ineficaz en el Estado la función social de los derechos fundamentales entendidos como regla de actuación legislativa.

En síntesis, nuestra propuesta ha sido elaborada con el eclecticismo de las obras y las constituciones consultadas, así como con ideas originales que complementan la idea del proceso para regular la inconstitucionalidad por omisión legislativa. La sustancia de la tesis consiste en prevenir al órgano legislativo de cumplir con su responsabilidad cuando una reforma constitucional le formula un encargo legislativo; de lo contrario, si el órgano no atiende el mandato constitucional y las modalidades de tiempo impuestas en los transitorios, entonces deberá enfrentar un proceso de control constitucional de tipo jurisdiccional, que pudiera concluir con la destitución de los responsables en el caso extremo que subsistiera la irresponsabilidad en el cumplimiento.

La idea la desarrollamos en dos partes. Una, referente a la necesidad de reformar la Constitución en la parte conducente para señalar que toda reforma a la Carta Suprema, debe contener el señalamiento explícito de requerir, en su caso, la creación de una ley reglamentaria. Luego, en los artículos transitorios, precisar el requerimiento concreto del tiempo que se otorga al legislador para que cumpla con su encar-

---

<sup>104</sup> TAJADURA Tejada, Javier. *Op. cit.*, nota 18, p. 310

go. Así el tema quedaría debidamente previsto y se eliminarían las vaguedades de tiempo para legislar y el análisis sobre si existe o no la obligación del órgano legislativo de legislar.

En la segunda parte, se regularía la institución de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, precisando el órgano competente, los sujetos legitimados, el objeto de la inconstitucionalidad, los efectos de la sentencia y las notas sustanciales del procedimiento. Asimismo, se incluiría una ley reglamentaria, breve y precisa, sobre el curso del proceso.

No se trata en este trabajo de formular la propuesta concreta con la redacción, incluso, de redactar el articulado constitucional y legal. En realidad, la propuesta es de carácter teórico, encaminada a prevenir hasta donde sea posible la omisión legislativa y, en su caso, reglamentar el derecho de señalar su existencia cuando la inactividad legislativa lesione la eficacia de las normas constitucionales.

Señalar si la acción debe ejercitarse mediante la Acción Popular o por interposición del recurso de parte de las minorías parlamentarias o solo de las dos terceras partes de los miembros del congreso, o de uno o varios ayuntamientos; si los efectos de la sentencia deben reducirse a una mera recomendación, o a un mandato para cumplir con el encargo, o iniciar un proceso de destitución, o si el órgano competente debe ser una nueva Sala de Justicia Constitucional o el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia en el Estado, eso, todo eso, debe ser sujeto de una convocatoria para debatir el tema y consensar políticamente las necesidades del estado de Chihuahua. Lo verdaderamente interesante, por ahora, es que el tema genere la atención política que culmine con la insertación de la omisión legislativa en la agenda política del estado y permita avanzar a estadios de evolución jurídica acordes a los tiempos en que vivimos.

## **IX.- Conclusiones**

Con nuestra propuesta, se rompe el nudo gordiano del concepto difuso de tiempo razonable o en exceso, al incluirse en los artículos transitorios, de manera concreta, el período o tiempo máximo que debe transcurrir para que realice el legislador su encargo constitucional.

Asimismo, se rompe con la vaguedad en relación a la implícitud o

no del deber de legislar por parte del órgano legislativo al incorporarse en cada reforma constitucional la prescripción constitucional de señalar, mediante un enunciado expreso, si la nueva norma amerita derivar una ley. Luego, se le brinda fuerza y se destruye la fragilidad de la recomendación al instaurar todo un procedimiento completo para combatir la inconstitucionalidad por omisión.

La conclusión necesaria que, por nuestra parte, se antoja indispensable, consiste en enfrentar el problema jurídico de la inconstitucionalidad por omisión legislativa. Con sus variantes y modalidades, con las ideas que en cada estado tomen mayor fuerza, deben proponerse los caminos para resolver este intrincado laberinto.

Pero, por ningún motivo, debe abandonarse ese propósito porque, está en juego, ni más ni menos, que la eficacia de las normas constitucionales, que no pueden dejarse al garete y permitir la imposibilidad de ejercitarlas debido a una irresponsabilidad de tipo legislativo.

En este trabajo se ha visto cómo algunos países y algunas entidades federativas han abordado el problema de la omisión legislativa. Cada estado debe poner en marcha su maquinaria jurídica y política para acordar la manera en que puede crear un proceso para hacer eficaces las normas constitucionales cuando esto no es posible debido a la inactividad legislativa del órgano responsable.

Las normas constitucionales representan el ideal que se tiene en una comunidad jurídica sobre el tipo de sociedad que se desea construir. Mediante la representación popular, que se logra a través de la elección de diputados, por ejemplo, se diseña y fabrica el rumbo de la colectividad de gobernados que acceden a depositar el poder en sus representantes.

Luego, éstos convierten en leyes los contenidos sociales que deben plasmarse para fungir como un auténtico vínculo de representación con los ciudadanos. Máxime cuando se trata de normas constitucionales, en las cuales se incluye la forma política de la sociedad y el rumbo social que se desea imprimir al estado.

En pocas palabras, este trabajo pretende despertar la inquietud jurídica para instituir la figura de la inconstitucionalidad por omisión legislativa. Estamos seguros que así puede contribuirse al mundo del derecho para evolucionar en el ejercicio de los derechos y las obligaciones que emanan de la Constitución Política del Estado.

## Bibliografía

RANGEL Hernández, “Laura. *La Acción de Inconstitucionalidad por Omisión legislativa en la Constitución Mexicana. Un Avance en el Acceso a la Justicia Constitucional*”. *Revista Cuestiones Constitucionales*, (18) enero-junio 2008.

BAEZ Silva, Carlos. “*La Omisión legislativa y su Inconstitucionalidad en México*”. *Boletín de Derecho Comparado*.

CARBONELL, Miguel. (Coord.) “*En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*”. 1ª ed., México, UNAM, 2003.

FERNANDEZ Rodríguez, José Julio y varios. “Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión”. *En: CARBONELL, Miguel. En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*. 1ª ed., México, UNAM, 2003.

TAJADURA Tejada, Javier. “La Inconstitucionalidad por omisión y los Derechos Sociales”. *En: CARBONELL, Miguel. En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*. 1ª ed., México, UNAM, 2003.

VILLAYERDE, 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*. 1ª ed., México, UNAM, 2003

ASTUDILLO, César. “*La Inconstitucionalidad por Omisión legislativa en México*”. 1ª ed., UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

FERRER Mac-Gregor, Eduardo. (Coord.) “*La Nueva Sala Constitucional en el Estado de Veracruz*”. *En su: Derecho Procesal Constitucional*. 5ª ed., México, Porrúa, 2006.

FERNÁNDEZ Rodríguez, José Julio. “La Omisión legislativa en la Constitución del Estado de Veracruz-Llave en el Marco de la Teoría General de dicho Instituto”. *En: Derecho Procesal Constitucional*. 5ª ed., México, Porrúa, 2006.

ARTEAGA Nava, Elisur. “*Tratado de Derecho Constitucional*”. México, Ed. Oxford University Press, Volumen 1, 2002.

SAGUES, María Sofía. “*Garantías de Control de la Inconstitucionalidad por Omisión*”. *En: FERRER Mac-Gregor, Eduardo. Derecho Procesal Constitucional*. 5ª ed., México, Porrúa, 2006.

BAZAN, Víctor. “Posibles vías de corrección de las omisiones inconstitucionales en los ámbitos del derecho público de la ciudad Autónoma de Buenos Aires y provincial Argentino”. *En: FERRER Mac-Gregor, Eduardo. Derecho Procesal Constitucional*. 5ª ed. México, Porrúa, Tomo IV, Capítulo IV, 2006.

CÓDIGO PENAL FEDERAL. Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 1931.

CASTELLANOS, Fernando. “*Lineamientos Elementales de Derecho Penal*”. 30ª ed., México, Porrúa, 1997.

GARCIA Maynez, Eduardo. “*Introducción al Estudio del Derecho*”. 49ª ed., México, Porrúa, 1998.

CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA. Periódico Oficial del Estado No. 48, 17 de junio de 1950.

Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua. [En línea] Disponible en: <http://www.stj.gob.mx/principal.htm>