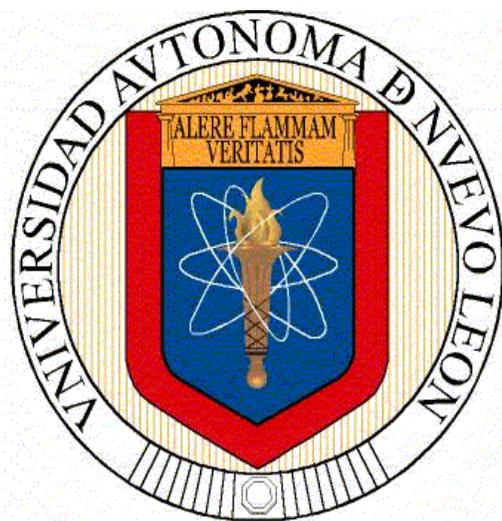


UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO



LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN
LEGISLATIVA COMO UN NUEVO MEDIO DE CONTROL
CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Por

SAÚL EDDEL ZAMARRIPA RODRÍGUEZ

Como requisito parcial para obtener el Grado de
MAESTRO EN DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

San Nicolás de los Garza, Nuevo León

Septiembre, 2012



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:

***LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN
LEGISLATIVA COMO UN NUEVO MEDIO DE CONTROL
CONSTITUCIONAL EN MÉXICO***

Por el licenciado Saúl Eddel Zamarripa Rodríguez
Como requisito para obtener el Grado de
MAESTRO EN DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

RESUMEN

En el presente documento se aborda la controversia jurídica surgida con motivo de la inactividad atribuida a un sujeto que se encuentra constitucionalmente obligado a realizar determinado acto (generalmente el legislador), producto del transcurso del tiempo, cuya nula actuación conculca una lesión al texto fundamental del Estado, así como la necesidad de implantar en nuestro sistema constitucional, un medio de control capaz de examinar y solucionar el déficit que se produce ante la actitud contumaz del congresista, o bien, de cualquier otro funcionario obligado a acatar un precepto de naturaleza constitucional o convencional.

PALABRAS CLAVE

Constitución; dualidad político-jurídica; inconstitucionalidad; neoconstitucionalismo; derechos fundamentales; normas-principio; omisión legislativa; mandato de legislar; división de poderes; derecho comparado, medios de control constitucional.

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	4
II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	5
1. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	5
2. JUSTIFICACIÓN	5
3. OBJETIVOS	6
III. METODOLOGÍA	7
IV. MARCO TEÓRICO	8
1. ANTECEDENTES	8
2. DIVERSAS ACEPCIONES DE CONSTITUCIÓN	12
3. REQUISITOS MÍNIMOS DE TODA CONSTITUCIÓN MODERNA	14
4. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL	17
V. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	18
1. INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN	18
2. TIPOS DE INCONSTITUCIONALIDAD	20
3. ELEMENTOS DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA	25
4. CLASES DE OMISIÓN LEGISLATIVA	31
VI. MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL PREVISTOS EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO	37
1. JUICIO DE AMPARO	37
2. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD	41
3. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES	43
4. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL	47
VII. REGULACIÓN DE LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA EN EL DERECHO LOCAL	49
VIII. LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN EL DERECHO COMPARADO	49
IX. CONSIDERACIONES FINALES	53
X. FUENTES DE INVESTIGACIÓN	55

I. INTRODUCCIÓN

El tema de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades es a menudo objeto de intervenciones en mesas de discusión que para fortuna de todos nosotros, no solamente cuenta con Juristas interesados en el tema. Y lo digo así porque considero es gratamente positivo que la sociedad comience a mostrar interés en cómo los abogados nos abrimos brecha en este mundo del derecho, pues con ello se deposita y germina la semilla del conocimiento, lo que conduce a una población mejor preparada, informada y comprometida con el destino de su país.

Por esta ocasión decidí abordar el tema de la inconstitucionalidad por omisión atendiendo a las múltiples dudas que me generó luego de algunas cátedras desarrolladas durante la maestría que estoy por concluir. A partir de entonces y luego de un pequeño ensayo en materia electoral, decidí investigar un poco más a fondo al respecto, pues considero existe un amplio camino por recorrer y desarrollar en el campo del derecho mexicano.

Ciertamente esta figura procesal constitucional ha tenido mayor desarrollo –al menos en nuestro país– en el ámbito del derecho local. Algunos Congresos Estatales han tenido la osadía de incursionar en la materia a efecto de garantizar el pleno reconocimiento y tutela de su Constitución Local.

No obstante, este documento va dirigido a la materia constitucional federal de donde deriva, en concepto del autor, la carencia de un mecanismo de control susceptible de revisar la inconstitucionalidad en que incurre algún funcionario o servidor público, producto de su inactividad, es decir, de un mandato de hacer al cual está constitucionalmente obligado.

Bajo este orden de ideas, se pone a consideración del lector este documento que no tiene como fin exhibir una novedad en la materia constitucional; por el contrario, obedece únicamente al deseo de recopilar un cúmulo de investigaciones que a título personal –y espero para quien tenga la oportunidad de leerlo– sirvan como guía para entender un poco

más la complejidad del asunto y la imperiosa necesidad de remediar la carencia en la materia.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

El sistema de control constitucional previsto en el orden jurídico mexicano se ha sustentado por una evolución histórica en el Juicio de Amparo. Este mecanismo de tutela constitucional poco a poco absorbió la mayor parte de controversias que surgían con motivo de la interpretación o aplicación de un precepto establecido en la Carta Magna.

Con el paso del tiempo se incorporaron las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad como medios alternos a la solución de problemas jurídicos derivados de la interpretación de la Norma Suprema.

Recientemente también encontramos que a la Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se les ha facultado para conocer de constitucionalidad a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y del juicio de revisión constitucional electoral.

Pues bien, por extraño que parezca, ante el cúmulo de mecanismos de defensa constitucional previstos en nuestro orden jurídico, resulta inverosímil que no exista una acción cuyo objeto se dirija al análisis de omisiones que traigan aparejada una lesión al Texto Fundamental de una nación.

2. JUSTIFICACIÓN

Bajo este orden de ideas se somete a consideración del lector el siguiente documento en el que se muestra claramente un déficit de regulación procesal constitucional.

En efecto, tal como se narró en líneas anteriores, nuestro sistema de medios de impugnación parece cerrarle la puerta al control constitucional de acciones cuyo fin es poner sobre el estrado de acusados al legislador.

A primera vista, parece una tarea políticamente desvalorizada, pues ciertamente habrá quien afirme que se trata de una invasión a la soberanía del poder legislativo; sin embargo, la justificación del proyecto de reforma constitucional radica en las consecuencias que puede provocar la inactividad legislativa en el marco de los derechos fundamentales y la propia actividad y atribuciones de los órganos constitutivos del Estado.

3. OBJETIVOS

La exposición de la presente investigación se sustenta en tres objetivos fundamentales.

Por principio de cuentas, habrá que precisar el carácter supremo de la Constitución, sus orígenes y los rasgos mínimos que según los juristas debe contemplar a efecto de garantizar el principio de división de poderes y la consagración de un catálogo de derechos fundamentales.

En segundo término, se muestran los elementos que instituyen la inconstitucionalidad por omisión, los tipos de omisión, la omisión legislativa y sus clases; todo ello con el objetivo de ilustrar el panorama que se pretende regular y la necesidad de la medida normativa.

Finalmente, se analizan uno a uno los citados medios de control constitucional que hoy en día cobran plena vigencia en el orden jurídico mexicano cuya propia naturaleza y según las decisiones de la Corte no permiten el análisis de controversias cuya litis se ve inmersa en actos de índole negativo u omisivo; por ello ante la carencia de un método de interpretación constitucional vinculado a tal inactividad, nace la idea en el autor de la necesidad de implantar un nuevo mecanismo de tutela constitucional.

III. METODOLOGÍA

El modelo de investigación es la génesis productora del conocimiento en el acervo jurídico cuyo objeto es la formación académica de todo jurista.

A través de los diversos métodos de exploración, se consigue un nivel de excelencia en el proceso cognoscitivo de las ciencias jurídicas cuya repercusión impacta sin lugar a dudas en la sociedad. Desde un punto de vista teórico, experiencias personales y puntos de vista, se obtiene el cumplimiento de los requisitos metodológicos que nos acercan al conocimiento obtenido de primera mano.

En este contexto y a propósito del presente documento, fue en la época de la Real y Pontificia Universidad de México, donde se registraron los primeros exámenes de bachillerato, licenciatura y doctorado en nuestro país, que consistían en la demostración de los conocimientos jurídicos a partir de la investigación y defensa de un tema y conclusiones previamente fijados.

Según el doctor Humberto Benítez Treviño, la dinámica del examen final consistía en que una vez integrado el sínodo, el primer día se le entregaban al sustentante los temas sobre los que debería elaborar conclusiones que por escrito presentaba después de una hora y al mismo tiempo eran enviadas a los sinodales, quienes se avocaban a su análisis. Al día siguiente y previo el reparto de una cantidad que no podía exceder de 600 pesos para propinas y derechos que se distribuían entre los doctores que examinaban y las autoridades de la institución, se procedía a llevar a cabo la réplica.¹

Hoy en día, la investigación jurídica se rige bajo los principios doctrinarios, legislativos y jurisprudenciales, a través de los métodos deductivo y sistemático-comparativo, entre otros que conforman y enriquecen la ciencia del derecho.

¹ Benítez Treviño, Humberto. *Lineamientos para la investigación jurídica*. México, Editorial Porrúa, 1997, página 59.

Para la elaboración del presente documento, se parte del método sistemático-comparado, que busca mediante la observación y la investigación del quehacer jurisdiccional extraterritorial, acercarse al conocimiento jurídico llevado a cabo en regiones ajenas al suelo nacional sobre similares problemas jurídicos.

A partir de las reglas del método científico se partió por observar e identificar el problema, a saber: la falta de regulación de un medio de impugnación encaminado a combatir las omisiones en materia constitucional.

Luego, se realizó una investigación profunda y a conciencia de la doctrina especializada en el tema tanto en el derecho interno como en otras latitudes, con especial atención a los casos de Brasil, Venezuela, Yugoslavia y Portugal, cuyo sistema de control constitucional sí prevé un mecanismo en defensa de la inactividad de los servidores públicos encargados de hacer cumplir la Constitución.

Además, tomando en consideración que el derecho es un todo, ante similares problemas jurídicos surgidos en otras naciones y su consecuente solución, con apoyo en las directrices que sustentan el derecho comparado, surgieron posibles alternativas aplicables al caso mexicano.

Fue entonces cuando se formuló la siguiente tesis a demostrar: en México no existe un procedimiento previsto a favor del gobernado, interesado o agraviado susceptible de obligar al cumplimiento irrestricto de lo previsto en la Norma Constitucional, ante la actitud contumaz de algún funcionario público.

En la práctica jurisdiccional propia del quehacer al interior de un órgano impartidor de justicia, por experiencia personal se tienen presentes las vicisitudes provocadas por la omisión de alguna autoridad en el respeto de algún derecho fundamental reconocido, tutelado y garantizado por la Constitución o bien, los Tratados Internacionales.

Sin embargo, ante la carencia de un medio por el cual puedan hacerse efectivos algunas disposiciones de la Norma Suprema, terminan por convertirse irremediabilmente en letra muerta.

Por ello, surge en concepto de un servidor, la necesidad de crear un mecanismo alternativo a los actuales medios de control constitucional, diseñado específicamente para el análisis de las omisiones en materia constitucional.

Para tal efecto, se muestra un esbozo del origen y antecedentes de la Constitución, sus principales atributos y características que le rigen, los requisitos de toda Constitución moderna del cual se destaca la supremacía constitucional. Posteriormente se analiza la información doctrinaria y de derecho comparado para determinar las conclusiones que se insertan al final de este documento.

IV. MARCO TEÓRICO

1. ANTECEDENTES

La concepción de una norma suprema encargada de regular la conducta entre la humanidad tuvo su origen en el antiguo pueblo de Israel, cuya relación se sustentaba esencialmente en cuestiones teocráticas vinculadas con la divinidad.

En efecto, según los estudiosos de la historia del Derecho, paradójicamente la comunidad hebrea, cuya nación actualmente es de las pocas que no cuentan con una Constitución, en la antigüedad se erigió como uno de los precursores para la delineación de normas supremas provenientes en ese entonces de un ser superior a través de la inclusión del contenido de las sagradas escrituras y posteriormente con la emisión de los siete mandamientos proferidos de Moisés.

Simultáneamente en la antigua Grecia se gestaban un conjunto de disposiciones normativas –*constitutio*– encaminadas a la organización de las ciudades-estado, la distribución política, el orden y la regulación de la sociedad.

En la democracia ateniense, la asamblea popular constituía el órgano político rector de las decisiones. Con la aparición de filósofos como Platón y Aristóteles, surgió el concepto de *politeia* que respondía al interés de la comunidad helénica por la formación de un documento normativo encargado de la reglamentación comunitaria.

Según explica Rolando Tamayo y Salmorán en su libro de Introducción al Estudio de la Constitución, bajo el nombre de *politeia* los antiguos conocían una colección de tratados de Aristóteles que exponían las instituciones políticas de un gran número de *polis* o ciudades-estado griegas o bárbaras. Numerosos de esos fragmentos fueron publicados por Newman bajo el título *Aristoteli rerum publicarum reliquiae*, en 1827. Con el nombre de ‘La constitución de Atenas’ se conoce un trabajo en que Aristóteles analiza la forma y estructura del gobierno y administración de Atenas.

Para Aristóteles, la constitución implicaba un reparto de las atribuciones de los miembros de la ciudad, el gobierno y su administración, vinculada esencialmente con el concepto actual de legislación.

Ya en la era romana, se partió de la concepción de la *res publica*, entendiéndose la génesis de la distinción entre el derecho público –regulación jurídica de aquello que atañe a una multitud– y el derecho privado, cuyo fin se circunscribía a las relaciones surgidas entre los particulares con la libertad de actuación.

En Roma, el vocablo *constitutio* indicaba el acto legislativo en general o su resultado: *constituere iura*. El Digesto 1.4.1 disponía que *constitutio* era lo que el emperador ordenaba y que tenía fuerza de una *lex* (ley).

Por su parte en la Edad Media, ante la proliferación de dinastías monárquicas regidas por el derecho feudal, la Constitución adquirió gradualmente el término de legislación.

A partir del derecho canónico imperante en aquella época, la productividad constitucional se sujetó al designio y arbitrio de la autoridad papal encargada de ungir a la mayor parte de los emperadores de la vieja Europa.

En esas condiciones, el surgimiento de doctrina normativa concebida para la limitación de la autoridad fue pobre y carente de proyección a la realidad social.

Con el movimiento independentista de los Estados Unidos de Norteamérica y el posterior surgimiento de su Constitución, así como con la revolución francesa y ulterior declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, inició la denominada era constitucional moderna.

En otro orden de ideas, el empleo del vocablo *omisión* en sentido jurídico parece tener su origen nuevamente en el derecho romano, en el cual podemos detectar su uso en sentido privado y público; en el primero de ellos se hacía referencia a aquellos casos en que el juez se abstenía de dictar sentencia o a la figura de la preterición (olvido del testador respecto al heredero legítimo, que ni es instituido heredero ni es excluido de la herencia). Por lo que hace al derecho público se utilizaba cuando un Magistrado omitía exigir una caución como medida tutelar.²

En el derecho canónico el vocablo en estudio refería la inactividad de obispos y sacerdotes que tipificaba determinada conducta sancionadora. Dicha figura jurídica tuvo mayor auge en la disciplina punitiva donde se utilizó para determinar acciones y omisiones como constitutivas de delitos y faltas, ante la dolosidad o culposidad de la conducta. A principios del siglo XX el reconocido penalista español Silvela afirmó que la omisión era *la*

² Fernández Rodríguez, José Julio. *Inconstitucionalidad por omisión*. Colaboración en la compilación del libro *En busca de normas ausentes* del coordinador Miguel Carbonell, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, **Distrito** Federal, 2003, página 21.

*inactividad de la voluntad que deja de traducir la idea de la ley en hechos reales.*³ Entendía la omisión como la no realización de la ley, a diferencia de la acción que era la realización de la voluntad del sujeto actuante.

2. DIVERSAS ACEPCIONES DE CONSTITUCIÓN

En la ciencia jurídica existe una multiplicidad de concepciones que apuntan a una definición de constitución, en tanto que los doctrinarios de la materia debaten entre las características y rasgos mínimos que ésta debe ostentar.

Para efectos de este documento, deberá entenderse por constitución, el conjunto de disposiciones jurídicas que refieren los derechos de todas las personas pertenecientes a determinado territorio; son normas supremas que regulan la organización de los poderes constituidos de un Estado, la correcta y puntual distribución de competencias y funciones y sus respectivos límites.⁴

Se parte de tal concepción como una estructura orgánica donde se establecen la división de poderes, las facultades exclusivas de cada uno y en general la forma de gobierno del Estado en cuestión, donde además se encuentran contemplados derechos fundamentales. Hay quien argumenta que se trata de principios e ideales consignados en un documento normativo cuya verificación y cumplimiento se encuentra legalmente previsto.

Ferdinand Lasalle sostiene que la Constitución no es más que la suma de los intereses de los factores reales de poder consagrados en un documento de carácter legal, donde una vez que se les ha incorporado al papel, dejan de ser tal y se convierten en instituciones jurídicas. Para que una Constitución cumpla con su fin, deben estar reflejados éstos en su texto

³ Silvela, Luis. *El derecho penal estudiado en principios y en la legislación vigentes en España*, Madrid, España, 1903, volumen I, página 179.

⁴ Cfr. Carbonell, Miguel, *Dilemas de la democracia constitucional*. Editorial Porrúa en conjunto con la H. Cámara de Diputados de la LX Legislatura y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes, México, 2009, página 11.

fundamental, puesto que de otra manera se convierte en letra muerta.⁵

La Constitución, a lo largo de la historia ha tenido diversas connotaciones gramaticales y semánticas, de acuerdo con el espacio y el tiempo en que surge la necesidad de su inclusión para la regulación de un Estado.

Si se parte de una **concepción jurídica**, la Constitución deberá concebirse como un sistema normativo encargado de la regulación y delimitación de las atribuciones y competencias de los poderes de un Estado, así como la contemplación de un régimen expreso de prerrogativas previstas a favor de sus ciudadanos.

En un **contexto político**, la Constitución no es sino la formulación jurídica del orden político de la sociedad; por tanto, el Estado tiene que ser la expresión política única de la sociedad. La Constitución en el pensamiento liberal implica la idea de un acto fundacional, en forma escrita, por el cual se garantizan los derechos de las personas y se estructura la organización del poder político.

En la expresión de un poder soberano, la Constitución es la norma máxima sobre la cual se sustentan y legitiman todos los poderes de un Estado. Ciertamente, toda Constitución posee una **dualidad político-jurídica** sustentada en el origen de su implantación y el fin para el cual fue diseñada.

Así pues, podemos entender que la Constitución es fruto de un acuerdo de voluntades entre las distintas fuerzas políticas que confluyen en un momento determinado en un territorio, convenio al cual se someten a efecto de establecer un catálogo normativo que dará sustento al régimen jurídico de un Estado.

Sin embargo, una vez que ha sido contemplada la proyección de tal documento, éste por sí mismo adquiere la fuerza soberana necesaria para obligar incluso a sus creadores a

⁵ Cfr. Lasalle, Ferdinand, *Qué es una Constitución*. Versión estenográfica de la conferencia realizada en abril y noviembre de 1862 ante una multitud proletariada. Disponible en línea en: http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/lasalle/1.html

sujetarse a las disposiciones plasmadas en aquel instrumento que a partir de entonces, se erige como el máximo ordenamiento sobre el cual se asienta una nación.

Si bien, en los países de tradición histórica jurídica como Inglaterra, no existe formalmente un documento normativo con las características de una Constitución, ello no impide por sí que el Estado inglés sustente sus decisiones en normas redactadas y promulgadas en papel, pues mediante la complacencia real se produce la legitimación en la actuación del parlamento y el ejecutivo que dirige la política del país.

Por el contrario, en naciones sustentadas en el derecho romano –como la gran mayoría de los pueblos latinoamericanos– ha surgido la necesidad de implantar, bien sea pacíficamente o a través de movimientos bélicos, un conglomerado de normas constitucionales a fin de dar sustento, competencia y límites a los poderes de un Estado.

A partir de lo hasta aquí narrado, se concluye tal como se anticipó, para efectos de la presente investigación, la Constitución es un conjunto de disposiciones jurídicas que regulan las funciones y atribuciones de los poderes constituidos de un Estado, cuyas recientes aportaciones doctrinarias apuntan a que también deberán considerar un apartado referente a la custodia y tutela de los derechos fundamentales de sus gobernados, tal como se aborda a continuación.

3. REQUISITOS MÍNIMOS DE TODA CONSTITUCIÓN MODERNA

La constitución moderna se distingue por la pretensión de regular el poder político de manera completa y unitaria, en función de su realización y el modo de su ejercicio, mediante una ley situada por encima del resto de las normas. Si bien la necesidad de limitar el poder político que esto expresa no es nueva, sólo bajo determinadas condiciones actuales podía ser satisfecha en forma de constitución. En cuanto establecimiento sistemático de las condiciones de legitimación del poder, dependía de que el orden político se convirtiera en objeto de decisión humana. En la historia reciente, este caso sólo se da con la conmoción

provocada por el cisma religioso en la creencia en la institución y configuración divinas del gobierno del gobierno del mundo.⁶

En la reciente doctrina conocida como *neoconstitucionalismo*, entendido éste como el término o concepto que explica un fenómeno relativamente reciente dentro del Estado constitucional contemporáneo, pretende explicar un conjunto de diversos textos constitucionales surgidos después de la Segunda Guerra Mundial y sobre todo a partir de los años setenta del siglo XX. Según Miguel Carbonell, estas constituciones no se limitan a establecer competencias o a separar los poderes públicos, sino que contienen altos niveles de normas “materiales” o sustantivas que condicionan la actuación del Estado por medio de la ordenación de ciertos fines y objetivos. Además estas constituciones contienen amplios catálogos de derechos fundamentales, lo que viene a suponer un marco muy renovado de relaciones entre el Estado y los ciudadanos, sobre todo por la profundidad y el grado de detalle de los postulados constitucionales que recogen tales derechos.⁷

En los principales sistemas jurídicos de países como Alemania, Francia, Italia y España, a partir de las resoluciones de sus Tribunales Constitucionales o su equivalente, se ha producido una creciente constitucionalización del derecho.

Al efecto, según Ricardo Guastini⁸, la Constitución se distingue de las otras fuentes del derecho en virtud de su contenido característico, por contener normas materialmente constitucionales, es decir:

- a) normas que confieren derechos de libertad a los ciudadanos, disciplinando de esa forma las relaciones entre los ciudadanos y el poder político;
- b) normas sobre la legislación y más en general normas que confieren poderes a los

⁶ Grimm, Dieter. *Constitucionalismo y derechos fundamentales*. Traducción: Raúl Sáenz Burgos, España, Editorial Trotta, 2006, página 50.

⁷ Carbonell, Miguel. *El canon neoconstitucional*, Colombia, Editorial de la Universidad Externado de Colombia, 2010, página 162.

⁸ Guastini, Ricardo. *Sobre el concepto de Constitución*, Traducción: Miguel Carbonell, visible en línea en la siguiente liga: <http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst01/CUC00107.pdf>

órganos del Estado, regulando así la organización del poder político mismo.

Muchas Constituciones contemporáneas, además, incluyen también una multiplicidad de normas “de principio” o de normas “programáticas”. Unas contienen los valores y principios que informan —o al menos eso se supone— a todo el ordenamiento jurídico. Las otras recomiendan al legislador y eventualmente a la administración pública perseguir programas de reforma económica y/o social.

La Constitución se distingue también de las otras fuentes del derecho en virtud de sus destinatarios típicos: si no todas, casi todas las normas constitucionales se refieren no ya a los ciudadanos particulares, y ni siquiera a los órganos jurisdiccionales comunes, sino a los órganos constitucionales supremos (como: el jefe de Estado, las cámaras, el gobierno, la Corte Constitucional, etcétera).

En este tenor, las exigencias de toda Constitución moderna, según el citado autor consisten en:

1. La existencia de una Constitución rígida, que incorpora los derechos fundamentales;
2. La garantía jurisdiccional de la Constitución; es decir, la existencia de un sistema judicial de control de ésta;
3. Su fuerza vinculante, pues no se trata simplemente de normas programáticas;
4. La aplicación directa de las normas constitucionales para la regulación además de las relaciones entre particulares;
5. La influencia constitucional sobre el debate político;
6. La posibilidad de interpretar extensivamente la Norma Suprema y extraer de ella principios implícitos; y

7. La posibilidad de interpretar las leyes conforme a la Constitución; entiéndase para efectos del presente documento, el carácter supremo de la Constitución.

4. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

En efecto, la supremacía constitucional es el término que alude a la Constitución como la norma principal que se encuentra en la cúspide de la escalera normativa. Su valor fundamental radica en ser la que organiza y regula al propio poder estableciendo tanto sus facultades como limitaciones, recoge los derechos fundamentales de los individuos, establece los procesos de creación de normas jurídicas, además que da fundamento y validez al resto de las disposiciones legales de un determinado orden jurídico.⁹ Consecuentemente si la Constitución dice algo, ello debe cumplirse, aunque el Parlamento (incluso el electorado) piensen lo contrario: la ley fundamental está por encima del cuerpo comicial y de sus representantes. Solamente de esta manera se entiende el principio de supremacía constitucional y es precisamente a la judicatura a quien le toca tutelar dicha supremacía ante las infracciones por **acción u omisión** de los operadores de la Constitución.¹⁰

Según Miguel Ángel Castillo Soberanes, la Constitución es la norma suprema de todos los sistemas que se dicen de “Estado de derecho”, de esta forma todos los ordenamientos jurídicos, llámense socialistas, capitalistas, etcétera, se afanan en garantizar que la observancia de sus respectivas constituciones, se lleve con gran cabalidad en la práctica. En algunos sistemas el escrúpulo por la observancia de la constitución se exagera y se toma con rigidez, como en el caso de la ex Unión Soviética, aunque recientemente la *Perestroika* trató de adecuar el principio de supremacía constitucional al molde clásico del Estado de Derecho, y en otros sistemas, existen mecanismos adecuados para el control constitucional, como el amparo que garantiza su efectividad. Pero sea cual fuere el mecanismo o la forma

⁹ Rangel, Laura, *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría General y su control jurisdiccional en México*. Editorial Porrúa, México, 2009, página 4.

¹⁰ Sagües, Néstor, *La interpretación judicial de la Constitución*. Editorial de Palma, Argentina, 1998, página 191.

de robustecer el carácter superior de la Carta Magna, existen fundamentos comunes que en todos los sistemas jurídicos se conjugan para sostener el dogma de la supremacía constitucional.¹¹

Por ello, a efecto de mantener un sistema basado en las normas constitucionales debe garantizarse que ésta ostente el rango superior normativo en un Estado.

En consecuencia, ante la eventual falta de adecuación de las normas constitucionales producida por la inactividad legislativa, administrativa o jurisdiccional, debe buscarse un método capaz de tutelar, garantizar o sustituir el derecho fundamental del particular, sin que sea obstáculo la falta de desarrollo de un precepto legal o la negativa de alguna autoridad de la administración.

V. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

1. INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN

El término inconstitucionalidad según la Real Academia Española de la Lengua consiste en la Oposición de una ley, de un decreto o de un acto a los preceptos de la Constitución.

En efecto, la palabra constituir proviene del latín *constituere*, formada con el prefijo *con* (convergencia, reunión) en unión con el verbo *stare* (colocar, parar) que generó a su vez en el verbo *sistere* (persistir, permanecer parado).

En consecuencia, *constituere* significa reunir o juntar algunas cosas a fin de que permanezcan unidas y firmes.

Por su parte, el prefijo latino *in* implica negación o privación, por lo que se concluye que **inconstitucionalidad es aquello que no se ajusta a lo dispuesto por la Constitución.**

¹¹ Castillo Soberanes, Miguel Ángel, *El principio de supremacía constitucional frente a la administración pública*, Visible en línea en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/24/pr/pr6.pdf>

El vocablo *inconstitucionalidad* es un adverbio que implica la oposición de una ley, de un decreto o de un acto a los preceptos de la Constitución.¹² Por su parte sostiene que *omisión* proviene del latín *omissio*, - *ōnis*, que se refiere a la abstención de hacer o decir; la falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado; o bien, la flojedad o descuido de quien está encargado de un asunto.¹³

Guillermo Cabanellas afirma que la omisión es la falta del que ha dejado de hacer algo conveniente, obligatorio o necesario en relación con alguna cosa; en cuanto al imperativo categórico por parte de un funcionario público nos dice que el incumplimiento de aquellos activos impuestos a las autoridades, origina, por la abstención, la responsabilidad de las mismas cuando han de actuar de oficio y también si desatienden los justificados requerimientos de los particulares o actúan sin celo o con malicioso retraso.¹⁴

Por lo que respecta al vocablo *inconstitucionalidad*, no resulta problemático su uso ya que se hace referencia a una conducta vulneradora de la Carta Magna. *Omisión* implica una inactividad, inacción, dejar de hacer o de decir algo. La conducta humana puede estructurarse en dos grandes formas: la positiva (*facere*) y la negativa (*non facere*). Tanto una como otra son, en condiciones normales, manifestaciones de voluntad que se exteriorizan de diferente manera.

De lo anterior es posible concluir que la **inconstitucionalidad por omisión** es una inactividad producto del transcurso del tiempo, atribuida a un sujeto que se encuentra constitucionalmente obligado a realizar determinado acto, cuya nula actuación conculca precisamente una lesión al texto fundamental del Estado.

Con base en lo anterior, podría deducirse que **inconstitucionalidad por omisión legislativa** es la violación constitucional que se presenta por la falta de emisión, total o

¹² Definición del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Disponible en línea en: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=omisión

¹³ *Ibidem*, http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=omisión

¹⁴ CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario del derecho usual*, Editorial Omeba, tomo III, Argentina, página 115.

parcial, de normas secundarias de desarrollo constitucional, necesarias para que las normas constitucionales sean eficaces; o bien de aquéllas que se requieran para la adecuación de la legislación secundaria a nuevos contenidos constitucionales, cuya expedición está prevista por la norma fundamental y cuya omisión igualmente impide su eficacia plena.¹⁵ Así lo ha definido la Corte:

La inconstitucionalidad por omisión legislativa se refiere a las violaciones a la Constitución derivadas no de una acción, sino de una omisión del legislador, en su función primordial, esto es, expedir leyes. Así, ésta puede producirse cuando el legislador no observa en un “tiempo razonable” o en el que haya sido fijado constitucionalmente, un mandato concreto de legislar impuesto, expresa implícitamente, por la Constitución, o bien cuando al expedir una ley, dicta una regulación no acorde con la Constitución por haber omitido previsiones que la norma suprema exigía. Luego, la omisión legislativa no existe únicamente cuando el legislador desconoce mandatos concretos de legislar, sino también cuando se regula una materia de manera incompleta o deficiente desde el punto de vista constitucional; es decir, la omisión legislativa puede absoluta o parcial, la primera se da ante la ausencia total de una ley cuya emisión se prevé en el marco constitucional; la segunda, cuando el legislador al dictar una ley en ejercicio de su facultad constitucional, lo hace en forma deficiente o incompleta.¹⁶

2. TIPOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Al tratarse de la Norma Suprema de la nación, la Constitución es el ordenamiento jurídico que regula y delimita las actividades de los poderes del Estado, de modo que todos los sujetos de derecho público son proclives a incurrir en un desacato constitucional ante una

¹⁵ RANGEL Hernández, Laura. *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría General y su control jurisdiccional en México*. Editorial Porrúa, México, 2009, página 38.

¹⁶ Extracto de la sentencia de 14 de julio de 2005, dictada por la SCJN al resolver la controversia constitucional 80/2004.

inactividad relacionada con algún derecho fundamental o atribución de carácter obligatorio prevista en el Texto Fundamental.

Para el cuestionamiento que nos ocupa resulta pertinente atender a la milenaria clasificación que el derecho administrativo aporta en relación con las funciones que realizan los diversos órganos constituidos de un Estado. Tal como quedó establecido en líneas precedentes, las democracias modernas ostentan el sistema de separación de poderes como un método de auto control en el modelo de distribución de competencias, organización y funcionamiento del gobierno, de manera que se dota al mundo jurídico de un sistema de frenos y contrapesos –*check and balances* como se sostiene en la doctrina anglosajona– para brindar de certeza jurídica y a su vez garantizar el respeto a los dispositivos constitucionales.

De conformidad con la clasificación francesa del reparto de poder diseñada por el Barón de Montesquieu, la separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de éstos; de modo que el poder legislativo tenga atribuida exclusivamente la función legislativa, el poder judicial la similar y el ejecutivo la administrativa. Sin embargo, los actuales ordenamientos no han seguido rígidamente esta exigencia, puesto que han sido las necesidades de la sociedad de hoy en día las que han provocado que a diverso poder se le otorguen funciones de naturaleza distinta, por ello surge la siguiente clasificación de las atribuciones estatales:

1° Criterio formal relativo al origen del órgano emisor:

Se clasifican de acuerdo a la entidad que emita o deje de emitir el acto en estudio. Entonces pueden existir actos u omisiones formalmente legislativos, administrativos (ejecutivo) o jurisdiccionales (judicial), dependiendo el órgano del cual emanan.

2° Criterio material relativo a la naturaleza intrínseca de la función:

Serán materialmente legislativos, cuando se refieran a la creación de una ley con efectos generales, imperativos y sancionadores. En su caso son materialmente administrativos, cuando persigan la ejecución de la ley al caso en concreto de modo indirecto y mediato. Por último son actos jurisdiccionales en el sentido material cuando se trate de la aplicación de la ley al caso en concreto de modo directo e inmediato.

Para efectos didácticos, la función administrativa desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, es la que el Estado realiza cuyo fin es la ejecución de los supuestos previstos en la norma jurídica de manera indirecta, es decir, no va dirigida a ninguna persona en específico (a diferencia de la jurisdiccional) y refiere situaciones concretas y mediatas (sin efectos generales como la legislativa).

Lo anterior se ajusta al relieve constitucional actual en virtud que en nuestro país los poderes constituidos en el ámbito federal convergen funciones materialmente jurisdiccionales o ejecutivas en órganos formalmente legislativos o viceversa. Verbigracia es posible advertir que cuando el ejecutivo expide reglamentos ejerce una función formalmente administrativa, dado su origen, pero materialmente legislativa, toda vez que se trata de actos con efectos generales, imperativos y sancionadores. Lo mismo sucede con la Corte cuando dicta sus reglamentos internos, es decir, se tratan de actos formalmente jurisdiccionales pero materialmente legislativos. Por su parte en el legislativo también convergen funciones materialmente jurisdiccionales como cuando se erige en jurado en el procedimiento de declaración de procedencia o en un juicio político. Así mismo, dicho órgano colegiado realiza funciones administrativas durante el procedimiento de designación de los integrantes de órganos constitucionales autónomos como el Instituto Federal Electoral, ya que se trata de una actividad indirecta, relacionada con cuestiones concretas, donde no existe conflicto previo.

Con base en lo que antecede, en cuestiones de inconstitucionalidad por omisión según Laura Rangel Hernández¹⁷ pueden surgir las siguientes clases:

¹⁷. RANGEL Hernández, Laura. Op. Cit página 27.

A) Inconstitucionalidad por omisión administrativa

En efecto, el desacato constitucional bien puede provenir del poder ejecutivo, entendiéndose por tal no únicamente el Presidente de la República, sino el aparato gubernamental en su conjunto que forma parte de ese poder.

Así observamos por ejemplo que el artículo 89 estipula las facultades-obligaciones al Presidente de la República tales como el nombramiento de los titulares de las Secretarías de Estado, del Procurador General de la República y los altos mandos de las fuerzas armadas; esto es, ante una atribución constitucionalmente conferida a favor del titular del Poder Ejecutivo y ante su inactividad por cualesquier causa, arroja como consecuencia una inconstitucionalidad por omisión de índole formal y materialmente administrativa.

En su caso, si dicha omisión se circunscribe al procedimiento de creación de reglamentos, normas oficiales o todas aquellas disposiciones que dan mayor aplicabilidad a las leyes dictadas por el Legislativo, estaremos en presencia de una omisión de carácter inconstitucional formalmente administrativa pero materialmente legislativa.

Ahora bien, en el caso de las funciones de impartición de justicia que ostentan órganos como el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Tribunal Superior Agrario es una función notablemente jurisdiccional pero formalmente administrativa atendiendo a que estructuralmente pertenecen al orden ejecutivo, por lo que igualmente puede incurrir en inconstitucionalidad por omisión ante su inactividad.

En los casos ya previstos, como se abordará posteriormente, es el juicio de amparo como medio de impugnación constitucional omnipresente en nuestro país, el que atrae para su conocimiento y sustanciación la mayor parte de omisiones de carácter constitucional ligadas a la administración pública federal, local y municipal por lo que podría pensarse que en este campo, se cumple cabalmente con la supremacía constitucional que hacía referencia Ricardo Guastini.

B) Inconstitucionalidad por omisión jurisdiccional.

Puede darse también el caso que sea el mismo Poder Judicial de la Federación el que incurra en una omisión sancionada de inconstitucional por vulnerar algún postulado, principio o norma prevista en la Carta Magna.

Si bien se encuentran dotados de la dualidad potestad-deber para dirimir controversias a través de la vía jurídica, ello se traduce en que los juzgadores no pueden negarse o declararse imposibilitados a emitir resolución sobre la base de ausencia legal o normativa de algún hecho sometido a su consideración.

Afirma la autora que la señalada obligación a cargo del Poder Judicial se sustenta en la Constitución, que aunque no expresamente se infiere de una interpretación sistemática del artículo 103 que señala que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia; y del 106 que establece la competencia para dirimir problemas jurídicos entre el orden federal y el local; es decir, se encuentra constitucionalmente obligado a la impartición de justicia, de modo que ante la eventual omisión de una atribución de tal envergadura, resulta incuestionable que incurre en una inconstitucionalidad por omisión judicial, pues no es válido que éste se escude en la falta de desarrollo legislativo de un precepto constitucional.

Por cuanto a las funciones materialmente administrativas y legislativas, es difícil que la materia de control constitucional alcance a los órganos miembros de dicho poder, en atención que se trata de la misma Corte la que conoce y resuelve este tipo de controversias, de ahí que al suscitarse algún contratiempo relacionado con el ámbito interno de su actuación se resuelven sin la interferencia de algún otro poder constituido y sin que medie, claro está, algún modelo de control constitucional.

C) Inconstitucionalidad por omisión legislativa

Finalmente, encontramos la génesis del presente documento que se origina en la negativa y/o pasividad del Congreso en ajustarse a los mandatos previstos en la Constitución, lo que evidentemente provoca una alteración en el orden constitucionalmente previsto.

La omisión legislativa puede verse desde distintos puntos de vista atendiendo precisamente al principio que rige y da sustento a la venerada función de expedir las leyes.

Numerosos doctrinarios en la materia sostienen que las Cámaras que integran un Congreso en determinada nación sustentan su legitimidad en la decisión soberana del pueblo, pues sus integrantes son elegidos de manera directa e inmediata por conducto de la voluntad del ciudadano depositada en la urna a través del sufragio.

Por esta razón, se sostiene que a diferencia de los demás poderes de Estado, el órgano legislativo emerge como la representación originaria y legítima del pueblo, por lo que un órgano diverso no debería tener la posibilidad de juzgar la actividad legislativa al no contar con el mismo respaldo popular.

Por fortuna, las anteriores creencias paulatinamente han ido superándose en nuestro país para dar paso a un constitucionalismo fuerte e integrado que conforma y consolida el respeto y reconocimiento de derechos fundamentales, a la par que regula la actuación de los diversos órdenes del Estado encargados de su tutela, protección o custodia.

Ya en el tema de la omisión legislativa, según José Julio Fernández Rodríguez, se trata de la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación, de donde se desprenden los siguientes elementos.¹⁸

3. ELEMENTOS DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA

¹⁸ Fernández Rodríguez, José Julio. *Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión*, en Carbonell, Miguel Coordinador, *En busca de las normas ausentes*. Op cit. página 29.

1° La inactividad o falta de desarrollo atribuible a un Poder constituido del Estado

En el caso del Congreso, este elemento se presenta a partir de la necesidad de la adecuación de un precepto constitucional por la omisión del legislativo de darle cauce legal a una disposición protectora de algún derecho garantizado, tutelado o reconocido constitucional o convencionalmente, o bien, simplemente para delimitar, conceptualizar o clarificar el rango de aplicación de un precepto orgánico de la misma Norma Suprema.

Así, se está en la presencia de una conducta bien pasiva, negligente o incluso hasta irresponsable del legislativo cuya principal función es precisamente la expedición de normas secundarias o de concreto desarrollo que determinen la aplicación de lo dispuesto en la Constitución.

2° Mandato de legislar

Debe existir un mandato de legislar, es decir, no cualquier omisión debe ser susceptible del control del órgano constitucional.

Según Francisco Rubio Llorente, las normas que llevan implícito un mandato de legislar son aquellos preceptos que prevén la emanación de normas indispensables para completar la estructura prevista en la Constitución, pero sobre todo del mandato de promulgar leyes indispensables para el ejercicio de determinados derechos, sobre todo de derechos de presentación, o bien los inherentes a la libertad.¹⁹

Así pues, existen diversas clases de mandatos al legislador cuya desatención pueden desencadenar una inconstitucionalidad por omisión:

} Mandato expreso directo

¹⁹ Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder. Estudios sobre la constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1997, página 59.

Según los autores citados, se trata de una norma constitucional que sin duda establece la obligación al legislador de emitir determinada norma, no se trata de un encargo genérico, sino concreto. Verbigracia:

Artículo 3

[...]

VIII. El congreso de la unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativa, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

} Mandato expreso indirecto

La orden es expresa pero a falta de su claridad puede generar confusiones, ante la ausencia de mandato directo a determinado órgano.

Artículo 2

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

[...]

*II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. **La ley establecerá** los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.*

En este caso el mandato subsiste incluso aunque la redacción constitucional no refiera expresamente al congresista, pues indudablemente es dicho órgano el único facultado para emitir la legislación correspondiente.

Cabe mencionar que el mandato puede incluirse también en los artículos transitorios de la constitución, pues dicho carácter no les priva del rango constitucional con el cual fueron concebidos, por lo que si existe algún imperativo previsto en este apartado debe atenderse plenamente cual si fuera cualquier otra disposición constitucional.

} Mandato implícito

En este último supuesto, la obligación de expedir una norma se infiere del propio sistema que la contiene, a través de una lectura e interpretación en conjunto de las diversas disposiciones previstas en la Constitución.

Artículo 79

[...]

Esta entidad superior de fiscalización de la Federación tendrá a su cargo:

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal...

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.

3° Transcurso de un tiempo excesivamente largo

Los mandatos o normas constitucionales regularmente no contemplan un plazo para la realización de la actividad legislativa, ello de conformidad con la *libertad de configuración del legislador*. Para determinar tal circunstancia temporal será necesario analizar cada caso en concreto a la luz de las circunstancias y atento al prudente y sano arbitrio del juzgador.

Dicho lo elemento lo abordó la Suprema Corte de la forma siguiente:

*...En algunos casos si dentro de un plazo razonable existe la inactividad o silencio del legislador, se está ante una violación a la Constitución, ya que aun cuando para ello se requiere de la labor e interpretación del juzgador constitucional para establecer cuál es ese tiempo razonable, **no depende del legislador el elegir en forma discrecional el momento en que se ha de desarrollar una norma constitucional**. También este Tribunal Pleno considera que indubitablemente se origina una omisión legislativa que transgrede la Constitución, la falta de desarrollo de mandatos constitucionales de legislar dentro del plazo que establece el propio órgano reformador de la Constitución, pues en este caso se está ante un mandato expreso al legislador secundario para expedir una ley...²⁰*

²⁰ Extracto de la sentencia de 14 de julio de 2005, dictada por la SCJN al resolver la controversia constitucional 80/2004.

4° Referente a normas constitucionales de contenido obligatorio

La Constitución, como documento normativo está conformado por normas, cuyo contenido es de diversas clases como principios, valores, reglas, etcétera. De conformidad con la teoría de Zagrebelsky, entonces la Constitución contiene **normas-principio** y **normas-regla**.

En la clasificación habitual de toda Constitución moderna es posible advertir una parte denominada dogmática, donde generalmente encontramos los derechos fundamentales, y la parte orgánica, en donde se ubican las facultades y atribuciones de los órganos de Estado. Por ende, en la primera de ellas estaremos en presencia de normas-principio, por lo que se refiere a la parte orgánica ordinariamente contiene normas-regla, aunque ambas estructuras normativas pueden coexistir en ambos apartados.

Los derechos fundamentales, como normas-principio rectores de la Constitución, gozan de la aptitud de poder ser **aplicados de forma directa, sin necesidad de legislación** posterior, ello por su fuerza normativa y en razón de su contenido, el cual debe ser respetado, potenciado y optimizado por el juzgador, de manera que ante la eventual omisión por parte del legislador, ello no debe ser obstáculo para conseguir su eficacia en la vía jurisdiccional.

Por su parte, las normas-regla aunque poseen fuerza normativa propia es necesaria su adecuación por determinados textos normativos secundarios, lo que conlleva a realizar la siguiente clasificación en razón de la eficacia jurídica que propone Gustavo Zagrebelsky.

A) NORMAS DE EFICACIA DIRECTA.

Normas constitucionales de completa estructura. Su aplicación es directa e inmediata sobre los destinatarios, ya que desde el primer momento aplican toda la eficacia jurídica que contemplan.

Son mexicanos por nacimiento los que nazcan en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres...

B) NORMAS DE EFICACIA INDIRECTA

Por exclusión, son todas aquellas que para su aplicación es necesario del desarrollo de un procedimiento legislativo posterior que provoque su operatividad y eficacia plena. A su vez contiene la siguiente subdivisión:

° Normas constitucionales de eficacia diferida

Son organizativas, requieren de una ley ordinaria que establezca con detalle la forma e instrumentación de las determinaciones primigenias.

...La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso...

° Normas constitucionales de principio

Sustancialmente contienen principios o valores cuya naturaleza abstracta requieren de posterior adecuación legal. Prueba de ello son aquellos derechos fundamentales que encuentran su amplificación en legislación secundaria.

*...El varón y la mujer son iguales **ante la ley**...*

° Normas constitucionales programáticas

Requieren intervención legislativa para la plenitud de sus efectos. Son aquellas que contienen programas o directivas de tipo social, cultural o económico, no se adecuan a una situación jurídica en particular, por ende, su aplicación directa se dificulta. No indican en qué modo deberá decidirse sino en qué dirección deberá buscarse la decisión.

...Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social del trabajo, conforme a la ley...

4. CLASES DE OMISIÓN LEGISLATIVA

De conformidad con el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 14/2005, que dio origen a la Jurisprudencia P./J. 11/2006, las omisiones legislativas pueden ser de **absolutas o relativas** de acuerdo a lo siguiente:

OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.

*En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una **omisión absoluta** cuando aquéllos simplemente **no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una **omisión relativa** cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que***

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

A) Omisión absoluta

En este caso, no existe ningún tipo de actividad legislativa, es precisamente el silencio del legislador lo que provoca la inconstitucionalidad ante el mandato fundamental de normar determinada situación.

En concepto de la Corte, el legislador tlaxcalense incurrió en una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio cuando no adecuó su normativa estatal a la Constitución Federal; dicho criterio dio origen a la Jurisprudencia de rubro: **CONGRESO DEL ESTADO DE TLAXCALA. EL INCUMPLIMIENTO DEL MANDATO CONSTITUCIONAL EXPRESO IMPUESTO POR EL PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE A LOS ARTÍCULOS 17 Y 116, CONFIGURA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA.**

En la controversia constitucional 4/2005, la Corte analizó el contenido y alcances de los antecedentes legislativos del actual artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, en el que advirtió que su génesis tuvo lugar a partir de la preocupación del pueblo mexicano por lograr un perfeccionamiento en la impartición de justicia, preocupación que quedó evidenciada en la consulta popular sobre administración de justicia realizada en mil novecientos ochenta y tres, y que dio lugar a la aprobación formal por el Poder Reformador de la Constitución de las reformas constitucionales en la materia que, en forma integral, sentaron los principios básicos de la administración de justicia en los Estados de la República, básicamente en las reformas de mil novecientos ochenta y siete.

Tales reformas básicamente versaron sobre el fortalecimiento de la **independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales**, estableciéndose para lograrlo diversos principios, tales como la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones; el establecimiento de la carrera judicial debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales; el establecimiento de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado, así como las características que deben tener estos funcionarios tales como eficiencia, probidad y honorabilidad; la fijación en las Constituciones Locales del tiempo de duración de su encargo y la posibilidad de ser reelectos al término del periodo para el que fueron designados, así como el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante el encargo.

Los artículos primero y segundo transitorios de la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete, establecieron que las Legislaturas de los Estados en el **plazo de un año**, computado a partir de la vigencia de este decreto, **procederían a reformar y adicionar** las Constituciones y leyes locales, para proveer el debido cumplimiento de las disposiciones de este decreto.

De lo que se sigue que con motivo de la citada reforma constitucional todos los Estados de la República tenían **la obligación impuesta por un mandato expreso constitucional**, de adecuar sus Constituciones Locales y sus leyes locales a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, a más tardar el dieciocho de marzo de mil novecientos ochenta y ocho.

La Corte sentenció que en este tipo de facultades o competencias, los órganos legislativos a los que va dirigida no tienen la opción de decidir si crean o expiden una norma general determinada, sino que existe un **mandato o una obligación** a su cargo de expedir determinada ley, de ahí que en caso de que no lo realicen el incumplimiento trae aparejada una sanción.

Por ello, una vez que se tuvo por debidamente acreditada la omisión en que incurrió la legislatura tlaxcalense, toda vez que no se cumplió con la finalidad prevista en la Constitución consistente esencialmente en garantizar la independencia y autonomía de los juzgadores, el efecto de la sentencia trajo como consecuencia la nulidad de todo el procedimiento de designación de los Magistrados Locales.

B) Omisión relativa

Contrario a lo expuesto en el apartado anterior, aquí el legislador sí atiende el mandato constitucional pero de forma deficiente o incompleta. Ante la imperfección de aquella disposición constitucional que no reguló o lo hizo de manera insuficiente, se incurre en inconstitucionalidad por omisión relativa.

En la acción de inconstitucionalidad 21/2009, la Corte resolvió que la norma reclamada resultaba deficiente por omisión en regular los **límites a la sobrerrepresentación**, vulnerando el principio de representación proporcional, pues mediante el desarrollo de la fórmula de asignación permitía a un partido político llegar al tope máximo de veintidós diputados por ambos principios, que equivalen aproximadamente al 61% del total de integrantes del Congreso.

Criterio el anterior que dio origen a la Jurisprudencia P./J. 15/2010, cuyo rubro y texto son los siguientes:

OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE REGULACIÓN DEL LÍMITE DE SOBRRERPRESENTACIÓN DEL PARTIDO DOMINANTE EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO.

El principio de representación proporcional debe garantizar la pluralidad en la integración del órgano legislativo a través de un tratamiento equitativo, así como una representación de las minorías a través de un

porcentaje mínimo de votación respecto de la votación total emitida para evitar la subrepresentación, y garantizar la representación real de los partidos políticos que constituyen una fuerza en el Estado, y que los votos obtenidos por éstos se vean realmente reflejados en la integración del Congreso estatal, pero evitando que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación. Así, en relación con la normativa de las entidades federativas, las Legislaturas de los Estados, a fin de cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral tratándose de la integración de la Cámara de Diputados, deben observar la base sexta a que se refiere la jurisprudencia del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 69/98, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.", consistente en regular los límites a la sobrerrepresentación, y de no observarla, incurren en una omisión legislativa clasificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio, acorde con la jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", en razón de que el Congreso del Estado tiene el mandato constitucional de expedir el Código Electoral regulando de manera completa el principio de representación proporcional derivado del artículo 116, fracción II, en relación con el 54, de la Constitución General de la República, por lo que no puede desatender el establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación del partido dominante en el Congreso local.

En este juicio, el Pleno del máximo Tribunal del país determinó que el Congreso del Estado de Tamaulipas incurrió en una omisión legislativa, pues si bien expidió las normas que garantizaban el principio de representación proporcional para la elección de diputados locales, lo hizo de manera deficiente, pues el procedimiento previsto en su legislación no cumplía con la base sexta del mencionado principio de proporcionalidad, consistente en evitar la sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios, por lo que sentenció que dicho precepto era inconstitucional.

C) Omisión legislativa en la adecuación del derecho doméstico a los tratados internacionales

Para que el contenido de estos dispositivos fundamentales sea exigible en una nación es necesario que los Estados signantes legislen adecuando su normatividad interna a lo dispuesto en materia internacional, sobre todo si se trata de protección de derechos fundamentales, o bien, a través de la interpretación que ante la falta de claridad legal, deberán realizar los traductores de la norma jurídica al momento de impartir justicia.

Al respecto, no se hará mayor referencia en materia de adecuación, pues en concepto del autor, es innecesaria la emisión de normas secundarias que sustenten o clarifiquen un derecho humano reconocido en un tratado internacional, pues el Juzgador se encuentra obligado a respetar y garantizar su acceso y disfrute aun y cuando no exista legislación diseñada para tal efecto.

Ciertamente, tal como se anticipó, los derechos fundamentales consagrados tanto en la Constitución como en Tratados Internacionales emergen como normas-principio en un orden jurídico constitucional y convencional, lo que implica que la carencia de regulación legislativa no debe constituir un obstáculo para el intérprete de la norma, pues al tratarse de principios que tutelan derechos fundamentales, ellos pueden y deben ser aplicados de modo directo e inmediato, a efecto de garantizar la supervivencia del estado constitucional democrático del derecho.

En consecuencia, es mi convicción que ante la falta de regulación legislativa de un precepto convencional, el juzgador responsablemente debe aplicar de modo directo lo dispuesto en el instrumento internacional.

Lo anterior se ratifica además, con las recientes reformas constitucionales promulgadas en el mes de junio del año dos mil once en las que sucintamente todo juzgador se encuentra obligado a interpretar las normas relativas a los derechos humanos favoreciendo en todo

tiempo a las personas la protección más amplia; así como, en el ámbito de su competencia, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por tanto, si bien lo deseable sería una actitud responsable por parte del legislador de modo que estuviese realmente comprometido con la función que desempeña; en su defecto, se insiste, la falta de expedición legislativa no debe constituir un impedimento para el Juzgador al momento de aplicar un derecho fundamental reconocido por un tratado internacional signado y ratificado por el Estado Mexicano, en razón de que éste se encuentra obligado a tutelarlos y garantizarlos, atento a los principios pro persona y de progresividad previstos en la Constitución.

VI. MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL PREVISTOS EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

1. JUICIO DE AMPARO

La justicia federal ya ha determinado que el juicio de amparo es improcedente contra vicios derivados de omisiones legislativas, como consecuencia directa de la fórmula Otero o principio de la relatividad de las sentencias de amparo, consistentes en que los efectos concesorios del amparo únicamente pueden aprovechar a quien instó la justicia constitucional. Así lo refrendan las siguientes tesis jurisprudenciales.

***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.***

Respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales, es improcedente el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVIII, de

*la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la citada legislación ordinaria, en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, **limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general** respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como **pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente**, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que es inconcuso resultaría apartado del principio de relatividad enunciado.²¹*

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS EXPRESADOS EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES CUANDO EN ELLOS SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.

Cuando en la demanda de amparo directo o en los agravios expresados en la revisión interpuesta en dicho juicio constitucional, se impugna la omisión de una legislatura, ya sea local o federal, de expedir determinada codificación u ordenamiento, la imposibilidad jurídica de analizar tales cuestionamientos deriva de que conforme al principio de relatividad que rige en el juicio de

²¹ Amparo en revisión 961/97. Alberto Santos de Hoyos. 21 de octubre de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Registro: 197222, **Localización:** Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VI, Diciembre de 1997, Página: 180 Tesis: P. CLXVIII/97, Tesis Aislada, Materia(s): Común.

amparo, establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional, y 76 de la Ley de Amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, esto es, a legislar, porque esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que, por definición, constituye una regla de carácter general, abstracta e impersonal, la que vincularía no sólo al recurrente y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, apartándose del enunciado principio.²²

ACCIÓN PENAL. ES PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO, MIENTRAS NO SE ESTABLEZCA EN LEY LA VÍA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA, PARA RECLAMAR LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUELLA (ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).

De la reforma al citado precepto constitucional, que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, y de los antecedentes legislativos que le dieron origen, se advierte el reconocimiento en favor del querellante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de ésta o del legalmente interesado, del derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o

²² Amparo directo en revisión 2632/98. Jorge Villalobos Torres. 24 de agosto de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: José Carlos Rodríguez Navarro.

Registro: 192864, **Localización:** Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, X, Noviembre de 1999, Página: 40, Tesis: P. LXXX/99, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Común.

*desistimiento de la acción penal, coetáneo del derecho de exigir al Estado la persecución de los delitos, lo que se traduce en el **nacimiento de una garantía individual**, cuyo respeto no puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que el legislador ordinario, en los diferentes fueros, emita las disposiciones legales que reglamenten el instrumento para impugnar por la vía jurisdiccional ordinaria las determinaciones de mérito, puesto que, en principio, **ante la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata**, ya que, en tal hipótesis, no se requieren medios materiales o legales diferentes de los existentes para que la autoridad cumpla cabalmente y desde luego, con el mandato constitucional de investigar y perseguir los delitos, siendo obvio que dentro del sistema constitucional mexicano, el medio para controlar directamente el cumplimiento de esas funciones es el juicio de amparo. Por consiguiente, **la ausencia de ordenamientos legales que precisen la vía jurisdiccional ordinaria para impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal que pueden ser violatorias de las garantías individuales del ofendido, no impide que tales determinaciones sean reclamadas de modo inmediato y en tanto se expidan las leyes ordinarias, a través del juicio de amparo**, dado que al estar regulada la actuación relativa de la representación social por la propia Carta Magna, entre otros de sus preceptos, en los artículos 14 y 16, bien puede y debe examinarse esa actuación en el juicio de garantías, pues arribar a una postura que sobre el particular impida la procedencia de dicho juicio, sería tanto como desconocer la existencia de la mencionada garantía individual y el objetivo y principios que rigen al juicio de amparo, que de acuerdo con lo previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es procedente contra leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales. En estas condiciones, debe concluirse que si las determinaciones del aludido representante social sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal pueden implicar la violación de garantías individuales, aquéllas podrán impugnarse mediante el juicio de amparo indirecto, en términos de lo dispuesto*

en el artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, por ser esta vía la que revisa la legalidad del proceso indagatorio de la comisión de ilícitos, además de que desatender la norma constitucional reformada implicaría la inobservancia de los artículos 133 y 136 de la Constitución Federal, siendo que el espíritu del Constituyente Originario se orientó a la prevalencia de los principios de supremacía e inviolabilidad de la Ley Fundamental.

2. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Por regla general no procede analizar vía acción de inconstitucionalidad la omisión legislativa puesto que dicho medio de impugnación fue concebido para determinar si las normas sujetas a estudio cumplían con los mandatos constitucionales. De suerte tal que al no haber norma que se tilde de inconstitucional, se afirma que la acción de inconstitucionalidad no es el mecanismo idóneo para el examen de omisión legislativa. Sin embargo, ello sólo aplica cuando se trate de omisión de tipo total, es decir, cuando el legislador provoque tal vulneración derivado de su inactividad absoluta; lo que no sucede cuando éste legisla de manera deficiente o en forma incompleta, esto es, incurre en una inconstitucionalidad por omisión relativa o parcial, circunstancia que sí es posible de impugnarse vía acción de inconstitucionalidad. Veamos algunos ejemplos.

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. LOS ARTÍCULOS 30, FRACCIÓN III, Y 38 DE SU LEY ORGÁNICA, VIOLAN EL PRINCIPIO DE CERTEZA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PORQUE EL PRIMERO NO FIJA EL PLAZO ESPECÍFICO PARA LA DESIGNACIÓN DEL CONSEJERO PRESIDENTE SUSTITUTO DEL INSTITUTO RESPECTIVO, Y EL SEGUNDO TAMPOCO ESTABLECE EL PLAZO EN EL QUE EL DIRECTOR JURÍDICO PUEDA FUNGIR COMO SUSTITUTO DEL SECRETARIO GENERAL (DECRETO PUBLICADO EL 27 DE AGOSTO DE 2002 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO).

*El artículo 30, fracciones II y III, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, prevé que en caso de ausencia definitiva del consejero presidente, el consejo general de ese instituto debe hacerlo del conocimiento de la Legislatura Estatal a fin de que ésta proceda a nombrar al consejero presidente sustituto y, en tanto no resuelva, seguirá encargado del despacho el secretario general. Por otra parte, el artículo 38 de la norma en cita, señala que el secretario general del Instituto Electoral Estatal será sustituido por el director jurídico. Sin embargo, **al no establecerse un plazo específico para que la Legislatura Local lleve a cabo el nombramiento del consejero presidente sustituto, puede dar lugar a que el secretario general funja indefinidamente como tal y, como consecuencia, el director jurídico se encuentre en situación similar en el cargo de secretario general, lo que crea incertidumbre en cuanto a la funcionalidad del organismo electoral y, por ende, se vulnera el principio de certeza, previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.**²³*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin

²³ Acción de inconstitucionalidad 27/2002. Partido de la Revolución Democrática. 18 de febrero de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

*embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.*²⁴

3. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

La procedencia de las controversias constitucionales cuando se impugna la inconstitucionalidad por omisión legislativa deviene de los diversos criterios en la materia que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia, toda vez que ni en la Constitución ni en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de aquélla se prevé disposición al respecto, de ahí ha optado por admitir su procedencia con base en un criterio casuístico, atendiendo a las circunstancias particulares de cada controversia sometida a su consideración, tal como se aborda a continuación:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES.

De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 24/2004. Diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Campeche. 2 de agosto de 2007. Unanimidad de diez votos en relación con los puntos resolutivos de la sentencia respectiva y mayoría de nueve votos en favor del criterio contenido en esta tesis. Ausente: Juan N. Silva Meza. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Juan N. Silva Meza; en su ausencia hizo suyo el asunto José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

*pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser **positivos, negativos y omisiones**.*²⁵

Pues bien, a efecto de establecer la materia de análisis de las controversias constitucionales, pero sobre todo para evidenciar aquello que escapa al control constitucional, se enuncian los cuestionamientos que se exponen a continuación:

1. ¿Cuándo procede una controversia constitucional donde se reclama inconstitucionalidad por omisión legislativa?

Por un tiempo se sostuvo que la controversia constitucional no era la vía idónea pero sí la adecuada para atacar la omisión legislativa. Hoy en día, los criterios de la Corte se debaten entre su procedencia o improcedencia; se concluye pues que se atiende a una valoración casuística para determinar la entrada del referido medio de control constitucional.

2. ¿Cuál es la materia de la omisión legislativa?

La mayoría de éstas refieren principios recogidos en la Constitución cuya observancia general se ve mermada al no existir la Ley de la materia que conduzca al alcance del contenido constitucional. También es frecuente encontrar controversias relativas al reparto orgánico de competencias ante la falta de adecuación normativa al respecto, principalmente aquellas que han afectado por su ausencia al orden municipal.

- Derechos fundamentales (garantías de defensa y legalidad)
- Seguridad jurídica (desaparición de ayuntamientos, revocación de mandato)

²⁵ Controversia constitucional 3/97. Ayuntamiento Constitucional de Berriozábal, Estado de Chiapas. 18 de mayo de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

- Derechos constitucionales de pueblos y comunidades indígenas
- Cuestiones orgánicas relacionadas con facultades entre gobiernos locales y municipios.

3. ¿Quién es el sujeto pasivo o parte demandada en dichos procedimientos?

Generalmente los Congresos estatales y en menor medida el Congreso de la Unión.

4. ¿Quién actúa como demandante o sujeto activo en la controversia constitucional?

Tratándose de inconstitucionalidad por omisión legislativa generalmente quien ha instado la justicia federal son las autoridades municipales.

5. ¿Cuál es el objeto de las controversias constitucionales por omisión legislativa?

Comúnmente ha sido materia de estudio la Constitución Federal relacionada con las Leyes Locales y excepcionalmente de manera colateral alguna Constitución local.

6. ¿Cuál es el criterio de temporalidad a cubrir para la procedencia de la acción?

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el

*plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.*²⁶

7. ¿Qué tipos de sentencias pueden recaer a las controversias derivadas de omisiones legislativas?

I. Típicas, sin hacer referencia a la omisión legislativa, se corrige el vicio con la aplicación directa de la Constitución.

II. Atípicas dictadas en la jurisdicción constitucional relacionada con la omisión legislativa, de las que pueden subclasificarse como se muestra enseguida:

a) Interpretativas

Sentencias que evitan pronunciarse sobre el vicio de inconstitucionalidad por omisión legislativa, pero sí reconocen la violación constitucional por tal ausencia.

b) Declaración de inconstitucionalidad sin anular la norma

Surge en los casos de omisión legislativa parcial o relativa, tiene como efecto que el juzgador decide no privar de efectos jurídicos a la norma pero sí se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de los aspectos omitidos o regulados deficientemente.

c) Con recomendación al legislador

Se refieren a aquellas resoluciones que declaran la inconstitucionalidad por omisión y llevan implícita una encomienda al legislador para que corrija o enmiende la norma en estudio.

²⁶ Controversia constitucional 10/2001. Celestino Pérez Arroyo, en su carácter de Síndico del Ayuntamiento del Municipio de Hidalgo, Estado de Michoacán, contra el Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. 22 de abril de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y María Amparo Hernández Chong Cuy.

Registro No. 183581, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVIII, Agosto de 2003, Página: 1296 Tesis: P./J. 43/2003, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional.

d) Aditivas

Se presenta cuando la norma en análisis, aun siendo válida no incluye todos los sujetos o hechos que debieron circunscribirse en el texto normativo, por tanto, la labor de la autoridad jurisdiccional consiste en ampliar dicho espectro normativo con el dictado de la sentencia respectiva y la posterior formación jurisprudencial.

4. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

La materia electoral goza de particularidades que la alejan considerablemente de los medios de control constitucional pues atiende a situaciones diversas y regula cuestiones completamente distintas a las previstas en los otros medios de defensa.

En tratándose de omisiones legislativas, considero que por regla general el acceso sería restringido para el conocimiento y resolución de controversias relacionadas con la constitucionalidad de una inactividad del congresista de conformidad con lo siguiente.

El control de constitucionalidad que ejercen tanto la Sala Superior como las Regionales respecto a las leyes electorales únicamente tiene como efecto la **no aplicación** de la norma considerada inconstitucional al caso concreto, conforme a lo establecido en el artículo 99, párrafo séptimo, de la Carta Magna; es decir, únicamente tienen efecto entre las partes y no uno general (erga omnes) como el que corresponde a la acción de inconstitucionalidad, en la cual la norma es expulsada del sistema.

Por tanto, por los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de normas que tienen las sentencias de las Salas del Tribunal Electoral, deben necesariamente verse limitados al caso concreto por lo que no es posible ordenar que se subsane una omisión legislativa.

Sin embargo, al conocer del juicio ciudadano 12639/2011 promovido por el diputado Jaime Cárdenas, la Sala Superior determinó que sí era competente y procedente la instancia en atención a que el actor, en su carácter de legislador federal, en ejercicio de la representatividad popular que le correspondía en términos del artículo 51 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometió a la justicia constitucional y legal, una eventual afectación, –que sin exigir una afectación cierta, directa e individualizada–, se encontraba vinculada con la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo que establece el artículo 41, Base V, párrafos segundo y tercero de la Norma Fundamental.

Si bien en el fondo, el estudio respectivo no se basó en una omisión legislativa, por tratarse de un acto materialmente administrativo, la Sala Superior sí otorgó efectos generales e inmediatos a la sentencia recaída al juicio promovido.

En esencia, la Superioridad resolvió que el procedimiento llevado a cabo por el legislador federal para la designación de los integrantes del Instituto Federal Electoral resultó insuficiente, pues a la fecha dicho instituto trabajaba bajo una integración incompleta, lo que generaba diversos vicios administrativos al interior.

Así pues, se consideró que ante la falta de tres consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por haber concluido el encargo de los que ocuparon esos cargos con anterioridad, indudablemente, el proceder de la autoridad legislativa debió encaminarse en el sentido de proveer lo suficiente para que, cumpliendo los requisitos de ley, y procurando una gestión y conciliación rápida y eficiente, se alcanzara la consolidación del procedimiento de designación correspondiente.

En consecuencia, la Sala Superior requirió a la Cámara de Diputados para que procediera a celebrar los actos propios y necesarios tendentes a la designación de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Por lo expuesto, se concluye que tanto el juicio ciudadano como el juicio de revisión constitucional electoral no son los medios idóneos para el análisis de cuestiones relacionadas con omisión legislativa, por los efectos que eventualmente una sentencia concesoria conllevaría, de modo que también en la materia electoral se encuentra vedada la puerta de acceso a la Justicia Constitucional.

VII. REGULACIÓN DE LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA EN EL DERECHO LOCAL

Por escapar al estudio del presente curso, sólo se hará una breve referencia de aquellos regímenes estatales donde se advierte un medio de control constitucional local para impugnar la omisión legislativa.

VERACRUZ, TLAXCALA, CHIAPAS, QUINTANA ROO Y COAHUILA

Se encuentra prevista en la legislación local la *acción por omisión legislativa*, mecanismo por medio del cual se analizan los casos en que el Congreso local no ha aprobado alguna ley o decreto y ello produzca la violación a la norma fundamental estatal.

VIII. LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN EL DERECHO COMPARADO

En el campo del derecho comparado, el primer antecedente de regulación de la omisión legislativa en una Constitución Federal se previó en la antigua República de Yugoslavia en el año de 1974.

Textualmente el artículo 377 decía: *Si el Tribunal de Garantías Constitucionales de Yugoslavia constatare que un órgano competente no hubiere dictado las normas necesarias para la ejecución de las disposiciones de esta Constitución, de las leyes federales y de otras disposiciones y actos generales federales, estando obligado a dictarlas, dará conocimiento de ello a la Asamblea de la República Socialista Federativa de Yugoslavia.*

Por su parte, la Constitución portuguesa promulgada en 1976, institucionalizó la figura de la inconstitucionalidad por omisión, cuya ratificación propiciada en 1982 y 1989 conservó los siguientes términos: *A requerimiento del Presidente de la República, del defensor del pueblo o, con fundamento en una violación de los derechos de las regiones autónomas o de los presidentes de las asambleas legislativas regionales, el Tribunal Constitucional aprecia y verifica el incumplimiento de la Constitución por omisión de las medidas legislativas*

necesarias para hacer efectivas las normas constitucionales. En el supuesto de que el Tribunal Constitucional verificase la existencia de inconstitucionalidad por omisión, dará conocimiento al órgano legislativo competente.

En tierras latinoamericanas, fue la república brasileña la que introdujo por primera ocasión en su Constitución de 1988 la posibilidad de fiscalizar las omisiones con carácter de inconstitucionales.

En aquella nación, la acción directa de inconstitucionalidad por omisión estatuye: *declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida para tornar efectiva la norma constitucional, se dará conocimiento al poder competente para la adopción de las medidas necesarias y tratándose de un órgano administrativo, para que lo haga en treinta días.*

Simultáneamente se prevé también el procedimiento denominado *mandado de injunção*, que consistente en una acción particular tendente a la defensa de derechos y garantías personales. Se destina a la solución de casos concretos, en los que la omisión impugnada es suplida por orden judicial, produciendo efectos estrictamente entre las partes.

Existen además diversos antecedentes de regulaciones locales en algunas provincias de Brasil y Argentina, entre otros, además de lo citado en el caso mexicano.

Para mayor ilustración se inserta a continuación un cuadro comparativo en el que se muestran algunos países que cuentan con un medio de control constitucional por medio del cual se le da cauce a la omisión legislativa, a efecto de que sirva como parámetro para regular la deficiencia en el orden jurídico mexicano.

VII. DERECHO COMPARADO

	YUGOSLAVIA	PORTUGAL	VENEZUELA	BRASIL	COSTA RICA	ECUADOR
FUNDAMENTO	<p>Art. 377 constitucional: <i>Si el Tribunal de Garantías Constitucionales de Yugoslavia hiciere constar que un órgano competente no hubiere dictado las normas de ejecución de las disposiciones de esta Constitución, estando obligado a dictarlas, dará conocimiento de ello a la Asamblea de la República.</i></p>	<p>Art. 283 constitucional: <i>2. En el supuesto de que el Tribunal Constitucional verificase la existencia de inconstitucionalidad por omisión, dará conocimiento al órgano legislativo competente.</i></p>	<p>Art. 336 constitucional: <i>Son atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: 7. Declarar la inconstitucionalidad de las omisiones del poder legislativo, cuando haya dejado de dictar las normas indispensables para garantizar el cumplimiento de esta Constitución.</i></p>	<p>Art. 103.2 constitucional: <i>Declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida, se dará conocimiento al poder competente para la adopción de las medidas necesarias, y tratándose de un órgano administrativo, para que lo haga en 30 días.</i></p>	<p>Artículo 73 constitucional: <i>Cabrá la acción de inconstitucionalidad: a) Contra leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinja, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional. b) Por acción u omisión de autoridades públicas</i></p>	<p>Art. 436 constitucional: <i>La corte constitucional ejercerá las siguientes atribuciones: 10. Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales.</i></p>
PROCEDENCIA	No dictado de normas de ejecución, previa obligación	Incumplimiento constitucional por omisión de legislar	Hayan dejado de dictar normas para garantizar el cumplimiento constitucional o se dictaron defectuosamente	Omisión de una medida para tornar efectiva la norma constitucional	En general por omisiones y abstenciones de autoridades que infrinjan la Constitución	Inobservancia de mandatos constitucionales por omisión de instituciones estatales o autoridades públicas
OBJETO DE CONTROL	Constitución	Constitución	Constitución	Constitución	Constitución	Constitución

COMPETENCIA	Tribunal de Garantías Constitucionales	Tribunal Constitucional	Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia	Supremo Tribunal Federal	Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia	Corte Constitucional
LEGITIMACIÓN PASIVA	No refiere	Órganos legislativos	Órganos legislativos municipal, estatal o nacional	Tanto al legislativo como al ejecutivo	Expresamente excluye al Poder Judicial	No indica
LEGITIMACIÓN ACTIVA	De oficio o a petición de parte	Presidente, Defensor del Pueblo y Presidentes de las Asambleas legislativas regionales	No indica	Presidente, Senado, Diputados, Gobernador, Procurador, Partidos Políticos, Confederaciones sindicales, entre otros	Contralor General, Procurador, Fiscal General, Defensor de los habitantes	No indica
RESOLUCIÓN	Se da parte a la asamblea legislativa	Se da conocimiento al órgano legislativo competente	Se declara inconstitucionalidad, plazo y lineamientos para su corrección	Se da conocimiento a la autoridad competente para la adopción de las medidas necesarias (30 días si es autoridad administrativa)	No indica	La corte constitucional establecerá un plazo razonable, de no realizarse la Corte podrá expedir la norma
OBSERVACIONES		La omisión legislativa se estudia dentro de la acción directa de inconstitucionalidad, siendo una de sus modalidades la “suplidora de la omisión”	Existe control difuso y concentrado de la constitucionalidad, sin embargo sólo el Supremo Tribunal Federal conoce de ésta	Hay una excepción que limita el actuar de la Sala Constitucional <i>...sin que ello implique usurpación de funciones de otro órgano del poder público o extralimitación de funciones...</i>	No es muy claro su funcionamiento y alcances ya que procedimentalmente se desarrolla dentro de la acción de inconstitucionalidad cuyo tratamiento procesal es distinto	

IX. CONSIDERACIONES FINALES

En el ordenamiento jurídico mexicano no existe un medio de control constitucional encaminado a determinar si una omisión atribuible a determinada autoridad vulnera la Constitución Federal, por ello, para concluir el presente documento se exponen algunas aristas y áreas de oportunidad que pudiesen considerarse para la regulación del procedimiento en comento.

Para tal efecto, se someten a su consideración las siguientes proposiciones:

1° Se propone reformar el artículo 105 constitucional para incorporar un *apartado III*, relativo a un nuevo procedimiento de control constitucional que se denominará ***acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa***.

2° En dicho numeral se establecerán los requisitos mínimos que deben satisfacer dichas acciones para su **procedencia**, los cuales serán enunciativos y jamás limitativos. Sería conveniente ampliar el espectro de conocimiento mediante este tipo de asuntos sin limitarlos solamente a la omisión legislativa, sino que sean susceptibles de impugnarse todo tipo de omisiones que traigan aparejada una posible vulneración al orden constitucional. De esta manera podríamos tener inconstitucionalidades por omisión legislativa e incluso administrativa en su sentido formal.

3° El **objeto** de control constitucional será amplificado en la medida que las conductas omisivas impacten directa e inmediatamente en los mandatos previstos por la Constitución, es decir, con la presentación de la referida acción deberá analizarse toda violación constitucional provocada por la inactividad de los órganos estatales de cualquier nivel de gobierno.

4° Deben regularse los **sujetos legitimados** para interponer la acción respectiva, sin embargo, en todo caso se privilegiará la protección del orden y regularidad constitucional,

de tal suerte que serán viables todo tipo de demandas de aquellos órganos que aun sin estar contemplados en este apartado, consideren afectada su esfera jurídica virtud de la inactividad de determinado Poder del Estado, tales como los denominados órganos constitucionales autónomos o incluso los mismos gobernados.

5° Tal como se establece en otras latitudes, en aras de salvaguardar el orden y regularidad constitucional sería pertinente que se dotara a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la posibilidad de iniciar el procedimiento **ex officio** cuando se advierta una potencial conculcación al orden fundamental por determinada omisión de algún órgano.

6° Por último, los **efectos de la sentencia** no serían meramente declarativos, por el contrario, si a la postre la Corte determina que efectivamente la conducta omisiva ha vulnerado el texto fundamental, ordenará al órgano legalmente competente que realice las acciones conducentes con el fin de resarcir la lesión generada con motivo de su inactividad. Para tal efecto, se deberá dotar a la Corte de un mecanismo de coerción suficiente y eficaz para hacer valer sus resoluciones, tales como medidas de apremio, multas, sanciones, destituciones, etcétera. En un escenario complicado y ante la negativa o reiterada omisión de la autoridad condenada a realizar determinada acción, será la misma Corte quien en suplencia del órgano referido, legisle, ejecute o decida sobre aquello que se dejó hacer y generó la controversia de origen, cuyos efectos serán temporales hasta en tanto se realice la actuación correspondiente por el órgano estatal legalmente competente.

X. FUENTES DE INVESTIGACIÓN

BIBLIOGRÁFICAS

- Báez Silva, Carlos. *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*. Editorial Porrúa. Distrito Federal, México. 2009.
- Bazán, Víctor. Coordinador de la publicación *Inconstitucionalidad por omisión*. Santa Fe de Bogotá, Colombia. 1997.
- Bazán, Víctor. Coordinador de la publicación *Defensa de la Constitución, Garantismo y controles*. Ediar Sociedad Anónima Editora. Argentina. 2003.
- Benítez Treviño, Humberto. *Lineamientos para la investigación jurídica*. México, Editorial Porrúa, 1997.
- Cabanellas, Guillermo. *Diccionario del derecho usual*, Editorial Omeba, tomo III, Argentina. 2007.
- Carbonell, Miguel. Coordinador de la publicación *En busca de las normas ausentes, ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*. Editorial UNAM. Distrito Federal, México. 2003.
- Carbonell, Miguel. *Dilemas de la democracia constitucional*. Editorial Porrúa en conjunto con la H. Cámara de Diputados de la LX Legislatura y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes, México, 2009.
- Carbonell, Miguel. *El canon neoconstitucional*, Colombia, Editorial de la Universidad Externado de Colombia, 2010, página 162.
- Gómez Puente, Marcos. *La inactividad del legislador: una realidad susceptible de control*. Editorial Mc Graw Hill. España. 1997.
- Grimm, Dieter. *Constitucionalismo y derechos fundamentales*. Traducción: Raúl Sáenz Burgos, España, Editorial Trotta, 2006, página 50.
- Jiménez Martínez, Javier. *Los medios de Control Constitucional*. Ángel Editor. México. 2009.
- Martínez Sánchez, León Javier, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa*. Editorial Porrúa. Distrito Federal, México. 2007.

- Rangel Hernández, Laura. *Inconstitucionalidad por omisión legislativa. Teoría general y su control jurisdiccional en México*. Editorial Porrúa. Distrito Federal, México. 2009.
- Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder. Estudios sobre la constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, España, 1997.
- Sagüés, Néstor, *La interpretación judicial de la Constitución*. Editorial de Palma, Argentina, 1998.
- SILVELA, Luis. *El derecho penal estudiado en principios y en la legislación vigente en España*. Madrid, España. 1903.
- URIBE Arzate, Enrique. *El principio de supremacía constitucional, exégesis y prolegómenos*. Editorial Porrúa. México. 2010.
- Zagrebelsky, Gustavo. *El derecho dúctil, Derechos, Justicia*. Madrid, España. 2007.

LEGALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus equivalentes en otras nacionalidades.

JURISPRUDENCIALES

- Sistema de consulta de Jurisprudencia y Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (IUS)
- Sistema de consulta de Jurisprudencia y Tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (IUS ELECTORAL)

DIGITALES

- Bulnes Aldunate, Luz. *La inconstitucionalidad por omisión*, disponible en línea en: http://www.cecoch.cl/docs/pdf/revista_ano4_1/revista_ano4_1_14.pdf
- Castillo Soberanes, Miguel Ángel, *El principio de supremacía constitucional frente a la administración pública*, Visible en línea en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/24/pr/pr6.pdf>
- Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Disponible en línea en: <http://buscon.rae.es>

- Guastini, Ricardo. Sobre el concepto de Constitución, Traducción: Miguel Carbonell, visible en línea en la siguiente liga:
<http://www.ejournal.unam.mx/cuc/cconst01/CUC00107.pdf>
- Lasalle, Ferdinand, *Qué es una Constitución*. Versión estenográfica en línea de la conferencia realizada en abril y noviembre de 1862 ante una multitud proletariada. Disponible en línea en:
http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/lassalle/1.html
- Monroy Cabra, Marco Gerardo. *Concepto de constitución*, disponible en línea en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2005.1/pr/pr3.pdf>
- Rangel Hernández, Laura. *El control de las omisiones legislativas en México*. Disponible en línea en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2553/26.pdf>