



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO

LA INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN
LEGISLATIVA Y SU REPERCUSIÓN EN EL
ORDENAMIENTO FEDERAL.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRÍA EN DERECHO

PRESENTA:

LIC. LUZ MARÍA GONZÁLEZ ROMERO.

TUTOR: DR. ARES NAHÍM MEJÍA ALCÁNTARA.



MÉXICO, ARAGÓN, MAYO 2011.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS,

Por las bendiciones que día a día me da, por la culminación de este proyecto en mi vida. **Gracias Señor.**

AMI ESPOSO.

Por el amor que me das sin reservas, por el apoyo incondicional a todos mis proyectos, por estar siempre ahí. **Gracias, TE AMO.**

A MIS HIJOS.

Pedrito y Sofí por existir, por su cariño, por ser el motor de mi vida, porque todos los días doy gracias a Dios por ser su mamá. **LOS AMO.**

A MIS PADRES.

Por su amor sin condiciones, por el ejemplo de entrega, respeto y responsabilidad. **Gracias.**

A NORMA.

Gracias por estar ahí en los buenos y los malos momentos, porque sé que siempre puedo contar contigo. **Te Quiero Hermana.**

A MIS SUEGROS.

Por todo el apoyo y el cariño que siempre me han brindado. **Gracias.**

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

Por permitirme ser parte de esta comunidad, por formarme como profesionista y ser parte de mi formación como ser humano.

A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES “ARAGÓN”.

Por ser parte fundamental en mi vida profesional, porque en sus aulas me enseñaron el sentido de ser Universitario y el compromiso que ello implica, porque con orgullo puedo decir que soy Universitaria, que soy de “Aragón”.

A MI TUTOR.

Dr. Ares Nahím Mejía Alcántara. Por sus consejos y su dedicación en la dirección y supervisión de esta investigación. **Gracias.**

ÍNDICE

CAPÍTULO I. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA SUPREMA DEL ESTADO.

1.1 La Constitución como Norma Suprema	1
1.2 La Supremacía Constitucional	6
1.3 El Estado de Derecho	9
1.4 El principio de legalidad	11
1.5 Características y elementos de la Constitución	12
1.5.1 Clasificación de las Constituciones	14
1.5.1.1 Según su forma jurídica	15
1.5.1.2 Atendiendo a su reformabilidad	15
1.5.1.3 De acuerdo a su nacimiento	16
1.6 La obligatoriedad de observar la Constitución	17
1.7 Defensa de la Constitución	18
1.8 La División de Poderes	19
1.8.1 El artículo 49 Constitucional	22

CAPÍTULO II. LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

2.1 La protección de la Constitución	30
2.1.1 La protección política	33
2.1.2 Los factores sociales	35
2.1.2.1 Grupos de presión	36
2.1.2.2 Los partidos políticos	38

2.1.3 Factores Económicos	45
2.1.4 La técnica jurídica	50
2.2 Control jurídico de la Constitución	54
2.2.1 El juicio de Amparo	55
2.2.2 La Acción de Inconstitucionalidad	58
2.2.3 Las Controversias Constitucionales	61

CAPÍTULO III. EL PODER LEGISLATIVO SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

3.1 Congreso de la Unión	64
3.1.1 Sesiones del Congreso de la Unión	68
3.1.2 Contenido de las sesiones	70
3.1.3 El Proceso Legislativo	74
3.2 Cámara de Diputados	79
3.2.1 Estructura de la Cámara de Diputados	79
3.2.1.1 Estructura General de la Cámara de Diputados	81
3.2.2 Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados	88
3.3 Cámara de Senadores	89
3.3.1 Estructura de la Cámara de Senadores	89
3.3.1.1 Estructura General de la Cámara de Senadores	90
3.3.2 Facultades exclusivas de la Cámara de Senadores	93
3.4 Cuadro Comparativo de la Estructura de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores	93
3.5 Comisión Permanente del Congreso de la Unión	105

CAPÍTULO IV. TEORÍA DE LA ACCIÓN POR OMISIÓN.

4.1 Omisión Legislativa como incumplimiento de un deber jurídico	109
4.2 La Omisión Legislativa y su inconstitucionalidad	113
4.3 Tipos de silencios legislativos	120
4.4 La Omisión Legislativa Inconstitucional y otras figuras similares	129
4.5 Control jurídico de la Omisión Legislativa Inconstitucional	131
4.5.1 El control constitucional de la Omisión Legislativa por el Juicio de Amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad	133
4.5.1.1 El Juicio de Amparo	134
4.5.1.2 La Controversia Constitucional	136
4.5.1.3 Acción de Inconstitucionalidad	141
4.5.2 Procedimiento para el control constitucional de la Omisión Legislativa Inconstitucional	144
4.6 El control de la Omisión Legislativa en el marco internacional	147
4.6.1 Ex República Socialista Federativa de Yugoslavia	147
4.6.2 Brasil	148
4.6.2.1 Constitución del Estado de San Pablo	152
4.6.2.2.2 Río de Janeiro	153
4.6.2.3 Santa Catarina	154
4.6.3 Argentina	154
4.7 El Control de la Omisión Legislativa inconstitucional en el ordenamiento mexicano	156

4.7.1 Veracruz	156
4.7.2 Quintana Roo	160
4.7.3 Chiapas	168
4.7.3.1 La Ley de Control Constitucional del Estado de Chiapas	171
4.7.3.1.1 Del Procedimiento	175
4.7.4 Estado Libre y Soberano de Tlaxcala	177
4.7.4.1 Constitución del Estado de Tlaxcala	178
4.7.4.2 Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala	182
4.7.5 Coahuila de Zaragoza	184
4.7.5.1 Ley de Justicia Constitucional de Coahuila de Zaragoza	186

CAPÍTULO V. PROPUESTA.

5.1 Importancia de establecer mecanismos de control constitucional en contra de la omisión legislativa inconstitucional	191
5.2 Proyecto de reforma a la Constitución estableciendo la figura de la inconstitucionalidad por omisión legislativa.	194
5.3 Alcances de la Reforma Constitucional	197
5.3.1 Alcances de la reforma en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	198
Conclusiones	206
Bibliografía	209

*Para Pedro, Pedrito y
Sofía el motor de mi vida.
Los Amo.*

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma Suprema del Estado Mexicano, sin duda el principio de supremacía constitucional es uno de los principios fundamentales en que descansa el derecho Constitucional, es precisamente gracias a este principio que toda norma debe emanar en concordancia con lo establecido en la Constitución como norma fundamental, ya que ella le da validez al ordenamiento jurídico.

El poder Judicial Federal ha determinado a través de algunos criterios que el principio de supremacía constitucional que tiene la Constitución frente al resto de normas jurídicas, propicia el que cuando éstas se opongan al contenido de aquélla deben perder validez y, como consecuencia, no ser acatadas.¹

Ha determinado también que el principio de supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones.

Atendiendo a estos principios podemos establecer que hoy día el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la misma obliga a gobernantes y gobernados a adecuar su conducta al respeto de la Norma Suprema y de las Leyes que emanan de ella, es decir los preceptos emanados de la Constitución tienen fuerza vinculatoria no solo para los gobernados sino también y quizá con mayor razón para los entes encargados de ejercer el poder público en México, entre los que encontramos al Poder Legislativo Federal como creador de la norma.

¹ Octava Época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer circuito, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, tomo III, segunda parte-1, enero a junio de 1989, página 228, registro 228,225.

En la evolución del Estado los gobernados no siempre hemos tenido la posibilidad de exigir a los Poderes Constituidos el cumplimiento de sus obligaciones, sin embargo en un Estado Democrático como el nuestro es absolutamente necesario que podamos como gobernados tener la certeza de que los órganos de representación cumplen con sus obligaciones y que se cumple la voluntad del pueblo soberano que les ha dado vida.

Sin duda resulta de vital importancia que el Estado de Derecho sea una realidad en todo sistema jurídico, un Estado que no se apega al Estado de Derecho no puede llamarse democrático, en este contexto la Constitución como conjunto de Normas Supremas de Estado deben ser respetadas y observadas en todo tiempo, sin embargo al existir normas constitucionales que requieren de la actividad del poder legislativo para poder tener andamio ya que son hetero aplicativas y requieren de una norma secundaria que les permita ser aplicables y la omisión del legislador, cuando existe un mandato de la propia Norma suprema, provoca que se vulnere la Constitución, por ello resulta necesario que se establezcan medidas de control constitucional en contra de la omisión legislativa, ya que la Constitución puede ser vulnerada por acciones pero también por omisiones.

En años recientes las legislaturas de algunas Entidades Federativas se han preocupado por incluir en los medios de control constitucional una forma de controlar la omisión del legislador que vulnera los preceptos constitucionales rompiendo con el principio de supremacía constitucional, Veracruz, Chiapas, Tlaxcala, Quintana Roo y Coahuila han establecido como medios de control constitucional en contra de la omisión legislativa.

La omisión legislativa puede abordarse desde dos perspectivas diferentes, dentro de un proceso constitucional y como un proceso constitucional.

Dentro de un proceso constitucional ya que la suprema Corte de Justicia la ha abordado a partir de las controversias constitucionales y como proceso aparece en los sistemas de justicia constitucional local en donde ciertas entidades federativas han instrumentado un concreto y específico proceso constitucional para conocer de las omisiones del legislador que vulneran la Constitución.

El presente trabajo tiene como objetivo plantear la problemática que se desprende análisis de la omisión legislativa que vulnera la Constitución para ofrecer una alternativa de solución en el caso de la Constitución Federal, para ello se ha desarrollado en cinco capítulos en el primero de ellos analizaremos la Constitución como Norma Suprema del Estado, el capítulo segundo se intitula los medios de control constitucional y en él analizaremos los medios de control constitucional que sirven de defensa a nuestra Constitución; el capítulo tercero ha sido destinado al estudio del poder legislativo Federal ya que resulta indispensable entender sus estructura, atribuciones y funcionamiento, en el capítulo cuarto desarrollamos la Teoría de la Acción por Omisión y por último en el capítulo quinto abordaremos nuestra propuesta.

En cuanto a la metodología empleada para la elaboración del presente trabajo diremos que utilizamos diversos métodos entre los que destacamos el analítico, sintético, deductivo, inductivo, exegético y positivismo jurídico; así mismo elegimos diversas teorías, entre ellas Teoría Constitucional, Teoría del Estado, Teoría Política, Teoría de la División de Poderes, Teoría General del Derecho, y la Teoría de la Legalidad. Seleccionamos diversos conceptos fundamentales para comprender nuestro objeto de estudio, entre los que se encuentran, acción, omisión, constitución, supremacía constitucional, legislar, división de poderes.

En la investigación consultamos diversos tipos de fuentes entre ellas de orden metodológico, dogmático, hemerográficas y fuentes de tipo electrónico.

CAPITULO I.

LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA SUPREMA DEL ESTADO.

1.1 La Constitución como Norma Suprema.

Por *norma* se puede entender toda regla práctica de comportamiento cuyo cumplimiento es obligatorio. Las normas jurídicas se caracterizan por imponer deberes y obligaciones, así como por la posibilidad de que se imponga su cumplimiento y se sancione su no obediencia, lo que se denomina coercibilidad, de tal suerte que son impuestas al sujeto sin importar su postura, aceptación o conocimiento de la misma, pues la ignorancia de la ley no nos exime de su cumplimiento.

Otra característica de la norma jurídica es su generalidad pues todas ellas se aplican a toda la población, es decir, no son creadas para un individuo en lo particular, sin embargo la conducta de un individuo si puede actualizarse en lo que la norma establece, es importante recordar que el artículo 13 Constitucional proclama una garantía de igualdad la cual reza: "*Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni tribunales especiales...*"¹

Ahora bien, el término *Constitución* puede ser comprendido desde dos puntos de vista a saber: el formal y el material. Es por ello que resulta necesario establecer la diferencia entre ambos a fin de determinar porque la Constitución es la Norma Suprema.

En sentido formal la Constitución es entendida "como un documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que solo pueden ser modificadas mediante la

¹ Véase el artículo 13 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas."²

Desde el punto de vista formal la validez de la norma depende del seguimiento de los procesos de creación establecidos para ello.

Mientras que en sentido material la Constitución se refiere a la organización política del Estado, lo que lleva a determinar la competencia de los poderes. Al respecto, Jorge Carpizo señala que desde el punto de vista material la Constitución tiene tres facetas:

- a)...."el proceso de creación o derogación de leyes,
- b) las Normas que crean y otorgan competencia a los órganos de gobierno, y
- c) la serie de derechos que el hombre puede oponer frente a los órganos de gobierno."³

De acuerdo con la clasificación que el maestro Carpizo realiza podemos entender en primer lugar, la forma y mecanismos que la Constitución consagra para que las leyes sean creadas, derogadas o reformadas. En el caso específico de nuestro país atenderíamos de manera especial a lo que disponen los artículos 71 y 72 Constitucionales y lo que señala la Ley Orgánica del Congreso General así como su reglamento.

En segundo lugar habla de la forma en que el Estado va a ser Gobernado, es decir, su forma de gobierno, la manera en que el pueblo como detentador de la soberanía determinará lo relativo a la división de poderes, la forma en que el poder

² KELSEN, Hans, Teoría General del derecho y del Estado, 5ª reimpresión, UNAM, México, 1995, p.147.

³ CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, UNAM, México, 1980, p. 290.

será depositado en los poderes constituidos, cuáles serán sus atribuciones y competencias y por supuesto los límites de su ejercicio.

En cuanto lo que el maestro Carpizo denominó "la serie de derechos que el hombre puede oponer frente a los órganos de gobierno"⁴ es la Constitución la que consagra los derechos más elementales que debe tener un individuo, a los cuales se han denominado "garantías individuales" mismas que en nuestra Constitución se encuentran consagradas en los primeros 29 artículos de la misma, y que de manera doctrinal son clasificadas en garantías de libertad, de igualdad, de propiedad y de seguridad jurídica.

Ahora bien, de acuerdo con lo que establece el maestro Hans Kelsen, entendiendo a la Constitución en su sentido material, existe un orden jerárquico dentro del marco jurídico de un Estado, así encontramos la existencia de una Norma Fundamental, la Constitución es precisamente la que representa el nivel más alto dentro del derecho nacional, por lo tanto encontramos una diferencia entre normas de jerarquía superior -en este caso las contenidas en la Constitución- y normas de jerarquía inferior.⁵

Esta calidad de norma superior que detenta la Constitución se traduce, frente a las normas denominadas secundarias, en la obligación que existe al crear, modificar o derogar una norma secundaria de observar lo que la Constitución establece, pues es precisamente en ella, como hemos mencionado antes, en donde se prevén los lineamientos que habrán de seguirse. Dicho en otras palabras el derecho regula en una norma jurídica superior denominada Constitución la manera en que el resto de las normas han de ser creadas y de alguna manera su contenido, por lo tanto podemos establecer que la norma que ha sido creada siguiendo los

⁴ Op. Cit.

⁵ CFR. KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, 5ª reimpresión, UNAM, México, 1995, pp. 146-147.

lineamientos que otra norma jurídica le establece es inferior en orden jerárquico a la primera, así mismo la norma denominada secundaria no podrá contrariar lo que dispone la Constitución.

Por lo tanto, y como hemos expresado ya, la Constitución Federal detenta el nivel más alto dentro del derecho nacional, es decir, es la norma más importante de la cual se emanan los demás ordenamientos, ha sido establecida como la base de una nación, la norma en la que se establecen los lineamientos para la vida de un país, por ello, al determinar cuestiones tan importantes como su forma de gobierno, relativas a la división de poderes, la manera en que se integra una nación, así como normas o garantías mínimas de las que disfrutaran los habitantes, la Constitución no es una ley como otra cualquiera sino una norma, o conjunto de normas jurídicas supremas y fundamentales.

Ahora bien, las normas Constitucionales como tales también son objeto de clasificación, sin que esto afecte el carácter fundamental y supremo de todas ellas. Esta clasificación toma como base el grado de eficacia de las normas Constitucionales. Para ello es necesario identificar:

a) Normas de eficacia directa o auto aplicativas. "...son idóneas por si (directamente) para regular situaciones concretas..."⁶, es decir, son aquellas que no necesitan de ninguna otra norma para ser plenamente eficaces y que si mismas son aplicables.

b) Normas de eficacia indirecta o hetero aplicativas. Son aquellas que requieren de actos normativos posteriores que las hagan plenamente eficaces, "necesitan ser actuadas o concretadas a través de una posterior actividad

⁶ BAEZ Silva, Carlos, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXV, Número 105, Septiembre-Diciembre de 2002, México, consultado en www.juridica.unam.mx

normativa."⁷ Estas normas necesitan -para poder ser aplicadas-, de un posterior desarrollo normativo, pues de otra manera no es posible su aplicación. Carlos Báez Silva nos dice que en esta categoría de normas podemos encontrar a las siguientes:

- **Normas Constitucionales de Principio.** Este tipo de normas son las que prescriben la alineación que se siguen en ciertos casos, son bases fundamentales. Mientras que las reglas establecen lo que se debe o no se debe en circunstancias determinadas por la misma regla, los principios establecen las orientaciones generales que han de seguirse en todos los casos que pueden presentarse, aunque no estén determinados por el mismo principio. En el caso de nuestro país podemos encontrar diversas normas de principio entre las cuales tenemos: <<*Esta prohibida la esclavitud en los Estado Unidos Mexicanos*>>; <<*Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa*>>; <<*Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral*>>; entre otras.

- **Normas Constitucionales Programáticas.** "Estas se refieren esencialmente a los aspectos políticos-sociales, mientras que los principios se refieren a la coherencia interna del ordenamiento, respecto a determinados supuestos iniciales: los programas miran al fin; los principios al inicio de una acción normativa"⁸, así por ejemplo, tenemos que: <<Todo individuo tiene derecho a recibir educación>> es una norma de principio, mientras que <<El Estado-federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria>> es la norma programática y ambas se encuentran contempladas en el artículo 3º párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ BAEZ Silva, Carlos, Op. Cit.

⁸ Idem

▪ **Normas Constitucionales de Eficacia Diferida.** "Son normas de organización de los llamados poderes estatales y de sus instancias de dirección"⁹. Aquí podría incluirse a las disposiciones Constitucionales que para su plena eficacia requieren de las leyes reglamentarias, por ejemplo, el artículo 105 Constitucional establece los casos en que podrían presentarse acciones de inconstitucionalidad y de controversia constitucional pero no el procedimiento a seguir para llevar a cabo tales acciones, por lo tanto es necesaria la ley reglamentaria de este artículo 105 que torne plenamente eficaz esta disposición constitucional.

No debemos olvidar que sin importar la clasificación que pudiera darse de las normas constitucionales todas ellas, al ser constitucionales, tienen el carácter de supremas y por lo tanto deben ser respetadas con tales.

1.2 La Supremacía Constitucional.

Como hemos visto toda Constitución, por el solo hecho de serlo tiene como atributo el ser suprema, esta por encima de toda norma jurídica y por lo tanto sobre ellas no existe nadie más.

El principio de Supremacía Constitucional se encuentra consagrado en nuestra Constitución en el artículo 133 que a la letra dice: "*Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación el Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados*"¹⁰

⁹ Idem

¹⁰ Véase el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Y aunque expresamente en este artículo se establece que la Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales son la ley suprema de la unión, de la interpretación de los artículos 39 y 40 Constitucionales se desprende que es la Constitución Federal el ordenamiento máximo de nuestro Estado cuando respectivamente establecen: *"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."*¹¹ Y por su parte el artículo 41 que enuncia *"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las Constituciones de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal."*¹²

De acuerdo con los artículos transcritos podemos observar como la Constitución Federal tiene atribuido el carácter de Norma Suprema, el artículo 40 al establecer la "unión de los Estados en una Federación", instaurada de acuerdo con los principios que consagra la Constitución Federal, reitera la superioridad de que ésta goza sobre las leyes secundarias, incluyendo las propias Constituciones de las Entidades Federativas.

Por su parte el artículo 41 también reitera este principio que le da el carácter de superioridad a la Constitución respecto de cualquier otra ley, pues al establecer que la soberanía será ejercida por los Poderes de la Unión y de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, establece que será de conformidad con la competencia que haya establecida en la Constitución Federal y en las Constituciones

¹¹ Véase el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹² Véase el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Locales, mismas que de manera expresa tienen prohibido contravenir lo establecido por la Constitución Federal.

Sin duda este principio de supremacía otorga a la Constitución el carácter de Norma Suprema de la Unión pues nada puede estar por encima de ella, ni en contra de lo que la misma establece; toda norma debe serle inferior y emanar de la misma, así como y de conformidad con ella, no existe pues la posibilidad de que una norma secundaria contravenga lo que la Constitución establece y en caso de que así sea existen medios de control constitucional para defender la Constitución, bien sea de una norma que la contraviene, de una autoridad o de alguno de los poderes constituidos, así pues "la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones"¹³, por lo tanto absolutamente todos los individuos que habitamos el territorio nacional debemos observar y respetar lo que la Constitución establece sin excepción de personas, autoridades y gobernados.

Podemos concluir entonces que las características que la Constitución tiene como Norma Suprema, atendiendo a este principio de supremacía constitucional del que hemos hablado, son las siguientes:

- a) Su creación corresponde a un órgano superior a los órganos instituidos en las mismas normas fundamentales.
- b) Para su modificación se sigue un procedimiento distinto, mucho más complicado, que para cambiar las normas que derivan de ella.
- c) Establece los mecanismos de creación del resto de las normas jurídicas.
- d) Ninguna norma derivada puede ser contraria ni forma (procedimiento) ni materialmente (contenido) a estas normas fundamentales.

¹³ Cfr- Semanario Judicial de la Federación, tomo X, agosto de 1999, tesis P/J 73/99, p.18.

1.3 El Estado de Derecho.

Es en el siglo XIX cuando cobra auge el concepto del Estado de Derecho, este surge en Alemania, en 1864 Otto Bähr publicó un libro con ese título, partía de la idea de que el concepto del Estado de derecho no significa que éste reglamente, mediante preceptos, la vida que en él se desarrolla, ni que limite sus fines a la realización del derecho, sino que tal Estado eleva el derecho a condición fundamental de su existencia.

De acuerdo con Gustavo Zagrebelsky ¹⁴el Estado de Derecho indica un valor, y ese valor es la eliminación de la arbitrariedad en el ámbito de la actividad estatal que puede afectar la esfera jurídica de los gobernados

El Estado de Derecho ha representado históricamente uno de los conceptos más importantes de las constituciones actuales, fue establecido para señalar el “Estado de Razón” es decir, que el Estado se gobernara según la voluntad general y orientado a alcanzar el bien general, el bien de la sociedad, así como la protección y promoción de la población.

Este Estado de razón surge en contraposición a un Estado absolutista autoritario en donde se centralizaba el poder e imponía su autoridad sobre la población y las propias autoridades fragmentadas, entiéndase las feudales, religiosas, étnicas, etc. El Estado de Derecho actúa mediante un cuerpo de leyes y un aparato judicial de procuración e impartición de justicia que debe actuar en razón de esas leyes previamente establecidas.

¹⁴ ZAGREBELSKY, Gustavo, El Derecho Dúctil, Ley, Derechos Justicia, traducción de Mariana Gascón, Madrid, Totta, 1995, p.21-23.

Es de esta manera como la ley empieza a verse como la expresión de la voluntad soberana capaz de imponerse incondicionalmente en la búsqueda de la paz y el desarrollo social. Siendo el elemento más importante para legitimar la actuación de los órganos de gobierno.

Por lo tanto, para la existencia de un Estado de Derecho es necesario:

- a) “Un ordenamiento jurídico, al que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado;
- b) El reconocimiento de los derechos de los gobernados;
- c) El establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos; y
- d) Un sistema de responsabilidades patrimoniales de la Administración Pública.”¹⁵

En la opinión de Marcos Kaplan “Ello responde a la necesidad del nuevo Estado (Liberal) de justificar y realizar en plenitud su soberanía en lo interno y externo y lograr legitimidad y consenso creando y fortaleciendo sus bases en los grupos y actividades que generaran riqueza y poder nacional y enfrentando con variable éxito la competencia y el conflicto con otros estados de economía internacional y un sistema de intereses en pleno desarrollo.”¹⁶

En la actualidad este concepto sigue revistiendo gran importancia ya que como se ha mencionado en no es posible pensaren un Estado Democrático sin que exista el Estado de Derecho.

¹⁵ DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Primer Curso, 2ª ed., México, Limusa, 2008, p.23.

¹⁶ KAPLAN, Marcos, disponible en www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/con/94/art2pdf

1.4 El Principio de Legalidad.

El principio de legalidad, en general, expresa la idea de la ley como acto normativo supremo e irresistible al que, en línea de principio, no es oponible ningún derecho más fuerte.

Este principio se manifiesta en el sentido de que la autoridad solo puede actuar cuando hay una ley que le permite dicha actuación, es de esta manera como se limita el ejercicio del poder del Estado a través de sus órganos de gobierno, este principio lo sustento en su obra el Contrato Social Rousseau pues señala que la soberanía reside en el pueblo y es manifestada por medio de las leyes que constituyen la síntesis de la voluntad general, ya que el hombre que forma parte del pueblo soberano limita su libertad en busca de una vida mediante el pacto social; así mismo es necesario para considerar que la voluntad es general que parta de todos para ser aplicable a todos; en el caso mexicano esta voluntad es expresada por los poderes constituidos por el pueblo soberano que los eligió como su representante.

1.5 Características y elementos de la Constitución.

La Constitución se encuentra integrada por una parte dogmática y otra que ha sido denominada parte orgánica.

1. En la parte dogmática se encuentran los primeros 29 artículos de nuestra Constitución, mismos que consagran las garantías mínimas que debe gozar un individuo, aunque en otros artículos como en el 129 y 130 aparecen también derechos a favor de los individuos.

2. A la parte orgánica corresponden todos los artículos relativos a la estructura, funcionamiento y facultades de los poderes constituidos.

Como vemos la Constitución se encuentra integrada por normas jurídicas encaminadas a regular situaciones específicas y diversas, aunque es importante resaltar la importancia que tienen dentro de estas normas las garantías individuales y lo relativo a la división de poderes, pues con dichas normas por un lado se otorga a los gobernados un mínimo de derechos que le deben ser reconocidos y por otro se otorga a los poderes constituidos una serie de atribuciones pero que se encuentran limitadas para evitar que el Estado se convierta en absolutista, sin olvidar, que todas las normas consagradas en nuestra Constitución revisten la misma importancia y valor.

Ahora bien, dentro de las características que tiene nuestra Constitución podemos destacar las siguientes:

a) Supremacía Constitucional. Como sabemos, y ha quedado anotado en otro momento, la Constitución tiene como característica la supremacía es decir, es la norma que se encuentra por encima de toda institución jurídica, nada se encuentra por encima de la Constitución, es la Norma Fundamental del Estado y por lo tanto debe ser respetada por gobernantes y gobernados, así como por las leyes u ordenamientos secundarios pues estos no pueden de ninguna manera contravenir lo que la Constitución dispone.

b) Generalidad. La Constitución es aplicable para todos los que habitamos el territorio nacional, nadie puede eximirse de su función normativa, pues además como bien sabemos nadie está exento del cumplimiento de la ley, aún y cuando se alegue su desconocimiento, pues la ignorancia de la ley no nos excluye de responsabilidad.

c) Reformable. Las constituciones que van tenido vigencia en nuestro país han tenido como característica la reformabilidad, es decir, existe la posibilidad de modificar lo que la misma establece, aunque en el caso mexicano se debe seguir un procedimiento especial para que la Constitución sea modificada si es posible que esto suceda.

d) Rígida. Se dice que una Constitución es rígida cuando para poder ser modificadas se requiere de un procedimiento especial diferente del que se sigue para la creación de otras Normas más complejo en este caso se encuentra nuestra Constitución, y aunque no todas las constituciones son rígidas la nuestra si tiene esa característica.

Como sabemos es en el artículo 135 de nuestra Constitución Política en donde encontramos esta característica, dicho artículo a la letra establece:

“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

*El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.*¹⁷

e) Constitución Escrita En el caso mexicano la Constitución se encuentra determinada en un documento escrito denominado "Constitución Política

¹⁷ Véase el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de los Estados Unidos Mexicanos”, como sucede con la rigidez no todas las Constituciones de los Estados tiene esta característica, tal es el caso de Inglaterra, no obstante la gran mayoría de Constituciones tiene, como en el caso de la nuestra, la característica de encontrarse en un documento escrito.

f) Permanencia. Es una característica de las normas jurídicas que estas sean permanentes y la Constitución no es la excepción, la permanencia es referida en cuanto a que su vigencia es sin límite de tiempo, nuestra Constitución vigente se promulgó en el año de 1917 y desde ese entonces, aún y cuando ha sufrido muchas modificaciones no ha dejado de tener vigencia. La propia Constitución señala en su artículo 136 que la misma no perderá su fuerza ni su vigor, aun cuando por una rebelión se interrumpa su observancia, en cuyo caso en cuanto el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia.

Ahora bien, no todas las constituciones tienen el mismo origen, ni se encuentran escritas en un documento específico denominado Constitución, o siguen el mismo procedimiento para ser reformadas, pero no por ello dejan de ser la Norma Suprema del Estado. Atendiendo a estos criterios podemos seguir la clasificación que los doctrinarios han hecho de las Constituciones para ello citaremos al doctrinario Feliciano Calzada Padrón quien en su obra Derecho Constitucional alude a dicha clasificación de las Constituciones según su forma jurídica, otra referente a su reformabilidad y una última clasificación atendiendo a su nacimiento.¹⁸

1.5.1 Clasificación de las Constituciones.

Las Constituciones doctrinalmente han sido clasificadas atendiendo a sus características, de esta manera podemos encontrar diversos criterios que tratan de clasificar o agruparlas en razón de dichas características; nosotros abordaremos a

¹⁸ CALZADA Padrón, Feliciano, Derecho Constitucional, Harla, México, 1990, p. 137.

tres criterios distintos para poder catalogarlas: según su forma jurídica, de acuerdo a su reformabilidad y atendiendo a su nacimiento.

1.5.1.1 Según la forma jurídica.

De conformidad con su forma jurídica las Constituciones se clasifican en:

a) Constituciones escritas. Que son aquellas que se encuentran en un texto escrito de manera específica, este tipo de Constituciones de acuerdo con algunos doctrinarios tienen la ventaja de no permitir confusiones o vaguedades en cuanto a los que la norma quiere establecer, sin embargo hoy en día nos damos cuenta que en no pocas veces aun teniendo una Constitución escrita como es el caso de nuestro país las confusiones se suscitan, muchas de las veces por la falta de técnica jurídica para redactarlas otras por la ignorancia del legislador y en fin vemos que el hecho de tener una Constitución escrita no garantiza el entendimiento pleno y completo de la norma, así como su conocimiento.

b) Constituciones Consuetudinarias. Son aquellas en las cuales no existe un texto específico que contenga la totalidad de las normas básicas; el ejemplo clásico de este tipos de Constituciones lo encontramos en Inglaterra en donde hay una serie de leyes que son comunes a la población, así como tradiciones y prácticas que conforman su estructura jurídica básica, pero, sin embargo no se encuentran agregadas o concentradas en un solo documento de forma escrita.

1.5.1.2 Atendiendo a su reformabilidad.

Las Constituciones atendiendo a su procedimiento de reforma se clasifican en:

a) Rígidas: Se denomina de esta manera al tipo de Constituciones que requiere de un procedimiento especial para ser reformadas o modificadas, tal es el caso de la Constitución mexicana que tiene establecido en su artículo 135 el

procedimiento a seguir para poder ser modificada y que requiere además de los requisitos establecidos para la modificación, derogación o creación de una ley secundaria, establecido por el artículo 72, que el proyecto de reforma, creación o derogación sea pasado a las legislaturas de los Estados y que por lo menos la mayoría absoluta de las legislaturas locales aprueben el proyecto. De esta manera se pone un cierto candado a modificar la Constitución en virtud de la importancia que reviste tal norma.

b) Flexibles. Denominadas de esta manera pues su proceso de reforma es igual al de una ley o norma secundaria, en este sistema no se busca proteger mediante un pequeño candado la Constitución pues es posible realizar alguna modificación a la misma en cualquier tiempo y siguiendo los lineamientos que se siguen para reformar cualquier norma.

1.5.1.3 De acuerdo a su nacimiento

De conformidad con la forma en que nacieron o tienen origen las Constituciones se clasifican en:

a) Otorgadas. En los tiempos y lugares en donde el Monarca o Rey era el dueño y señor del destino y la vida de sus súbditos se ubican este tipo de Constituciones pues surgían cuando el soberano otorgaba a su pueblo una Constitución.

b) Impuestas. "Son aquellas constituciones políticas que el Rey se veía obligado a aceptar, por imposición, generalmente del Parlamento".¹⁹

¹⁹ CALZADA Padrón, Feliciano, Op. cit, p.137.

c) Pactadas. Este tipo de Constituciones se fundan en la teoría del pacto social, en donde el Pueblo que es depositario de la soberanía otorga o deposita ciertas atribuciones a los Poderes Constituidos a fin de que estos le Garanticen un mínimo de derechos y garantías, en este tipo de Constituciones se encuentra la nuestra.

d) Ratificadas. En esta clasificación encontramos, de acuerdo con los tratadistas a la Constitución de Estados Unidos, pues pese a que ya había sido expedida por el Congreso de Filadelfia se sujetó a la votación de los Nuevos Estados que integraban dicha Nación en el año de 1787.

1.6 La obligatoriedad de observar la Constitución.

Al ser la Constitución la Norma fundamental y suprema del Estado y una vez que hemos determinado las características de la Constitución podemos decir que todos los individuos que habitamos el territorio nacional tenemos la obligación de obedecer y observar los mandatos establecidos en la misma.

La obligación de cumplir con lo establecido en nuestra Norma Suprema no solo es una obligación que deban observar los gobernados pues también nuestras autoridades deben la misma obediencia; en el caso de los Poderes Constituidos por supuesto que es obligación de los mismos cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales, es decir, en ellos esta obligación tiene un mayor impacto pues no solo deben cumplir lo que la Norma Suprema establece, sino que mas allá de ello es su obligación hacerla cumplir a los gobernados, esto mediante las facultades que se les han atribuido, en los preceptos de nuestra Constitución y además todos aquellos derivados de la misma.

En el caso de estos Poderes Constituidos al tomar posesión de su encargo realizan la protesta de ley en donde prometen guardar y hacer guardar nuestra

Constitución. Así mismo la supremacía constitucional impone a las autoridades el deber de ajustar a los preceptos establecidos por nuestra Constitución los actos que realizan en ejercicio de sus facultades.

1.7 La defensa de la Constitución.

El constitucionalismo surge a partir de la necesidad existente en el hombre de buscar su libertad y establecer ciertos derechos mínimos de los que pudiera gozar todo individuo sin importar su raza o condición social, hasta llegar al tiempo actual en donde, en el caso mexicano, no importa raza, nacionalidad, condición social, religión o sexo todos los que habitamos en esta Nación gozamos de un mínimo de derechos.

Sin embargo, aún cuando todos sabemos que la Constitución es el principal ordenamiento de un Estado y que es nuestro deber respetarla y obedecerla no siempre es así; cuando un gobernado viola o incumple lo que una norma establece, existen sanciones que permiten garantizar el cumplimiento de las mismas, en el caso de los Poderes Constituidos tienen la misma obligación, que nosotros los gobernados, de observar lo que dictan las normas jurídicas empezando por nuestra Constitución Federal, es decir, no está a su libre determinación si quieren o no cumplir y obedecer la Constitución y las leyes secundarias, una manera de controlar el poder de manera histórica ha sido el principio de la división de poderes recogido por nuestro sistema normativo, permitiendo con ello que el poder sea imitado, sin embargo esto no basta y tampoco garantiza que la Constitución, como Norma Suprema, en algún momento sea violada o violentada pues nuestro sistema jurídico no se encuentra exento de vicios o irregularidades, por esta razón es necesario que la misma Constitución prevea mecanismos que garanticen la reparación de la normalidad que fue violentada, es decir, que garanticen la aplicación y observancia de la Constitución por todos, en todo tiempo.

"Esos mecanismos reparadores son los controladores, los cuales garantizan la buena marcha del diseño institucional, siendo parte del mismo" ²⁰Estos controles integran lo que se ha denominado defensa de la Constitución o garantías constitucionales, "son instrumentos de naturaleza eminentemente procesal o procedimental que tiene *como* objeto reparar y, en su caso, castigar, el trastorno de la normalidad constitucional".²¹

1.8 La División de Poderes.

A hablar de división de poderes pensamos en un principio de organización política, pues presupone la existencia de atribuciones conferidas expresamente a cada uno de esos llamados "Poderes Constituidos" y además que es posible definir las atribuciones que corresponde a cada uno de ellos.

A lo largo de la historia de la humanidad diversos pensadores han sostenido la teoría de la división de poderes, de esta manera tenemos que algunos doctrinarios como Andre Hariou sostienen que Aristóteles fue el primer pensador en distinguir tres categorías de poder en el Estado, aunque este importante filosofo se situaba más en la perspectiva de las funciones de los poderes que debían de asumirse, de tal forma que en la política de Aristóteles se afirma que en todos los Estados hay tres elementos que son: la asamblea general, la cual era asumida por el pueblo y en donde este delibera sobre los negocios públicos; el cuerpo de magistrados, que ejercían la autoridad; y por último el cuerpo de departamento judicial a quien se le confiere la aplicación de la justicia mediante una serie de tribunales.²²

Es en la segunda mitad del siglo XVII en que se inicia de manera más integral el nacimiento de la división de poderes en la Edad Media siendo Inglaterra el lugar donde se da origen con las ideas de John Locke como su primer exponente.

²⁰ BAEZ Silva, Carlos, Op. cit. consultable en www.juridicas.unam.mx

²¹ Idem

²² Aristóteles, La Política, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=766>

John Lock realizó importantes trabajos en los que sostenía la teoría de la división de poderes, en el año de 1690 publicó los ensayos sobre el gobierno civil, fue en el capítulo XIII que nos habla de tres funciones estatales: la legislativa, la ejecutiva y la federativa.

Locke sostenía que era muy importante el pacto original de la sociedad civil, que el establecimiento de un gobierno pues este último es el resultado del pacto que realiza la sociedad organizada, así mismo manifiesta que el poder legislativo es supremo en el gobierno aunque admitía la posibilidad de que el Ejecutivo participara en la creación de leyes, de esta manera advertía también que dicho poder otorgado a ciertas personas debía ser limitado.

Montesquieu por su parte, fue considerado uno de los más destacados ilustrados franceses de la primera mitad del siglo XVIII, y considerado también un importante exponente de la doctrina de la división de poderes. La obra más importante de Montesquieu es "El Espíritu de las Leyes", que fue escrita en el año de 1748.

Montesquieu cifraba su ideal político en una Monarquía Constitucional que garantizara la libertad civil y la división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial. De acuerdo con Montesquieu en todo Estado hay tres clases de poder: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que pretenden del Derecho de gentes, y la potestad ejecutiva que depende del Derecho civil, para la potestad legislativa el príncipe o magistrado crea las leyes por un cierto periodo de tiempo o para siempre, y corrige o abroga aquellas que están hechas. En ejercicio de la potestad ejecutiva que depende del derecho civil hace la guerra o la paz, establece la seguridad y toma medidas tendientes a prevenir las invasiones, así mismo envía embajadas o las recibe. Y por último en ejercicio de la potestad ejecutiva que depende del Derecho

civil castiga los crímenes o juzga los conflictos que se suscitan entre los particulares.²³

De esta manera con la teoría de la división de poderes elaborada por Montesquieu "pretende lograr un equilibrio y balance del ejercicio del poder mediante su división y repartición en los tres órganos que realizan las funciones del Estado"²⁴

Estos principios fueron retomados por muchos Estados, entre los que encontramos al nuestro, de tal forma que en la historia Constitucional de nuestro país podemos observar como las Constituciones y Leyes Fundamentales que han tenido vigencia en el mismo han considerado importante mantener una separación de los poderes constituidos, esto de alguna manera con el propósito de crear un equilibrio entre los mismos y un tipo de control de pesos y contra pesos entre los mismos con el fin de evitar la acumulación del poder en una sola persona o grupo de personas.

De esta manera la Constitución de Apatzingan en su artículo 11 establecía "tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares."²⁵

Por lo que hace a la denominación que ha de recibir cada uno de estos poderes en dicha Constitución, el artículo 44 señala Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano, se crearan, además, dos corporaciones, la una con el titulo de supremo gobierno (poder ejecutivo), y la otra con el de supremo tribunal de justicia (poder judicial).

²³ MONTESQUIEU El espíritu de las leyes, consultado en <http://www.der.uva.es/constitucional/materiales/libros/Montesquieu.pdf> el 20 de enero de 2006.

²⁴ HUERTA Ochoa, Carla, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 93, México, consultada en www.juridicas.unam.mx el 15 de febrero de 2006.

²⁵ CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, UNAM, México, 1980, p.200.

En la Constitución de 1824 también se establece el principio de la división de poderes es en el artículo 9° de la misma en donde se establece El poder supremo de la federación se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en una persona.

En este mismo tenor se encuentran "los artículos correspondientes en las bases constitucionales de 1834 (artículo 4°), en los proyectos de Constituciones de 1842 (artículo 5°), en la Constitución de 1857 (artículo 50) y en la Constitución de 1917 (artículo 49)".²⁶

Sin embargo esta tradicional separación de poderes en donde este se depositaba en tres poderes constituidos es alterada, por llamarlo de alguna manera, en 1836 pues se agrega un cuarto poder denominado "El Supremo Poder Conservador" el cual tenía como función vigilar que los otros tres poderes realizaran su función y que no traspasaran los límites de sus atribuciones; pero aunque existió, por un tiempo, este cuarto poder vemos que de cualquier manera la idea de la división de poderes estaba presente, y de hecho con este Supremo Poder Conservador vemos la inquietud de vigilar que los poderes constituidos no rebasen sus atribuciones y que cumplan con aquellas que les ha conferido.

1.8.1 El Artículo 49 Constitucional.

El artículo 49 contenido dentro del Título tercero, capítulo I denominado "De la división de poderes" de nuestra Constitución Política establece el principio de la división de poderes, mismo que a la letra dice: "*El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*"

²⁶ Ibidem

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar".

Podemos observar que este artículo de nuestra Constitución establece de manera muy clara el principio de la división de poderes y que el poder es depositado para su ejercicio en el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, sin embargo resulta necesario establecer en qué consiste la función de cada uno de estos poderes.

a) El Poder Legislativo.

El Poder Legislativo Federal tiene la atribución de la facultad legislativa, es decir, tiene a su cargo, la creación, modificación o derogación de las leyes federales

En el Título III, Capítulo II de la Constitución que se titula "Del Poder Legislativo" se establece la manera en que se integra tal poder así como sus atribuciones, todo ello del artículo 50 al 79 de nuestra Norma Suprema.

Por su parte el artículo 50 constitucional establece "*El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.*"

Es de esta manera como en el marco constitucional se establece la forma en que se integra el Poder Legislativo siendo a través de dos Cámaras. La Cámara de Diputados se encuentra integrada por 500 diputados que serán electos en su totalidad cada tres años habiendo por cada diputado un suplente. De los 500 diputados que integran la cámara 300 son elegidos mediante el principio de mayoría

relativa, votadas en 300 distritos electorales uninominales que resultan de dividir el territorio nacional en 300 espacios geográficos atendiendo al último censo general de población, y los 200 restantes son elegidos mediante el principio de representación proporcional.

La Cámara de Senadores se encuentra integrada por 128 Senadores de los cuales dos son elegidos por mayoría relativa en cada Entidad Federativa y el Distrito Federal, uno es asignado a la primera minoría, que la obtendrá el partido político que ocupe el segundo lugar en las elecciones de cada Entidad Federativa y el Distrito Federal y por último los 32 Senadores restantes son asignados mediante el sistema de representación proporcional, a través del sistema de listas votadas en una sola circunscripción territorial.

b) **El Poder Ejecutivo.** De conformidad con lo establecido en el artículo 80 Constitucional establece *Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominara Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*²⁷ El representante del Poder Ejecutivo de la Federación es elegido mediante el voto popular y ocupa el cargo por un período de seis años, tomando su protesta ante el Congreso de la Unión el día 1º de diciembre.

El Ejecutivo Federal tiene a su cargo la facultad y obligación de publicar y hacer cumplir las leyes que expida el Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 89 constitucional, fracción I, y para ello tiene la atribución de expedir reglamentos que faciliten dicha aplicación. Las atribuciones, competencias, forma de integración y en general las reglas generales de la existencia de este Poder se encuentra determinadas por la Constitución de los artículos 80 al 93.

²⁷²⁷ Véase el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) El Poder Judicial Federal.

Descansa en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, en el Tribunal Federal Electoral. El Poder Judicial es el encargado de decidir las controversias que se plantean sobre las responsabilidades públicas o privadas de los individuos. Aunque cada uno de los órganos que integran el Poder Judicial Federal tiene atribuciones específicas, tienen en común la atribución esencial de resolver controversias mediante la aplicación e interpretación de las leyes, esto con excepción del Consejo de la Judicatura Federal. La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

En el título III, capítulo IV de la Constitución se alude al Poder Judicial disponiéndose en la Constitución de los artículos 94 al 107 y en ellos se establece lo referente al mismo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo tribunal del Estado, se encuentra integrado por once ministros electos de manera escalonada, cada uno durara en su cargo quince años improrrogables.

Para nombrar a los Ministros el Ejecutivo Federal presentará una terna al Senado quien en un plazo improrrogable de treinta días nombrará por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes al candidato que deberá cubrir la vacante.

La Suprema Corte de Justicia funciona en pleno, cuando los once ministros se reúnen a debatir sobre los asuntos de su competencia, o en salas. La Corte cuenta con dos salas integradas por cinco ministros; una de ellas atiende asuntos civiles y

penales, mientras la otra resuelve asuntos administrativos y laborales, el Ministro Presidente no integra sala.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, excepto en tratándose de acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales federales y locales, cuya resolución corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior cinco salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales, electos a propuesta de la Suprema corte de Justicia de la Nación, por las dos terceras partes del Senado. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Las Salas Regionales están situadas en las ciudades de Xalapa, Toluca, Monterrey, Guadalajara y el Distrito Federal

Los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito. Los Tribunales Colegiados de Circuito están integrados por tres magistrados mientras que los tribunales unitarios están integrados por un solo magistrado en ambos casos son auxiliados en sus labores por secretarios, actuarios y otros funcionarios, duran seis años en el cargo y son nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal.

Juzgados de Distrito. Son los órganos jurisdiccionales de primera instancia del Poder Judicial de la Federación se encuentran a cargo de un juez de distrito que es auxiliado en su labor por actuarios, secretarios y otros empleados. Ejerce el cargo por seis años y son nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal.

Consejo de la Judicatura Federal. Es el órgano de organización y vigilancia del Poder Judicial Federal se encuentra integrado por siete consejeros de los cuales uno es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien preside también el Consejo; dos son nombrados por el Senado; tres son nombrados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y uno es nombrado por el Ejecutivo Federal, a excepción del presidente, que ejerce el cargo por cuatro años, los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal duran en su cargo cinco años improrrogables.

Como vemos el Estado se organiza a través de de la División de Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estos poderes son autónomos e independientes sin embargo, pese a que tienen atribuida una función específica por la Constitución, se encuentran relacionados y vinculados entre sí a través de tres características:

i) **Atribución solo preferente.** La encontramos cuando la propia Constitución faculta a alguno de los Poderes a realizar alguna actividad específica que le corresponde a otro de los Poderes. En este contexto tenemos que la función legislativa le corresponde de manera exclusiva al Poder Legislativo, a través del Congreso de la Unión, sin embargo el Ejecutivo Federal también legisla formalmente en atención a lo que establecen los artículos 29 y 131 párrafo segundo de nuestra Constitución, y materialmente cuando reglamenta leyes que aprueba el Congreso de la Unión atendiendo a la facultad establecida en el artículo 89 fracción I de nuestro máximo ordenamiento legal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también goza de facultades materiales legislativas pues se le faculta expedir su Reglamento Interior, mientras el Consejo de la Judicatura Federal establece el Reglamento para los restantes Tribunales Federales con independencia de que puedan también expedir acuerdos generales.

La Función Administrativa le corresponde al Presidente de la República pero en algunos aspectos es realizada por los otros Poderes Federales.

La función jurisdiccional ha sido encomendada a los Tribunales de la Federación, sin embargo podemos autoridades que pertenecen al Poder Ejecutivo la realizan, tal es el caso de las Juntas Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje; o en el caso del Poder Legislativo las facultades jurisdiccionales de que goza en tratándose del juicio político o la declaración de procedencia.

ii) Acción neutralizadora. Se presenta cuando la Constitución establece un sistema de peso y contrapeso entre los poderes, a través de la cual la Constitución busca generar equilibrio entre los órganos del estado a los que ha sido conferida la acción gubernativa, de esta manera la función del poder Ejecutivo es neutralizada por el Poder Legislativo cuando por ejemplo, entre otros, realiza observaciones al proyecto de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos que anualmente le envía, o bien cuando el Ejecutivo necesita de la ratificación del Senado en el caso de los nombramientos de ciertos funcionarios como los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Procurador General de la República o los Agentes Diplomáticos; así como la ratificación de los Tratados o Convenios Internacionales.

Por su parte la acción del Poder Legislativo es neutralizada por el Ejecutivo cuando este veta una ley que ha sido aprobada por el Poder Legislativo, aunque nuestra Constitución señala que el Ejecutivo Federal tiene la posibilidad de “hacer

observaciones a la ley” en cuyo caso el proyecto se remitirá nuevamente a la Cámara de Origen.

iii) Cooperación o colaboración de poderes. Elisur Arteaga Nava²⁸ ha llamado como cooperación o colaboración de poderes a la acción de los mismos en donde por mandato constitucional intervienen en el perfeccionamiento de un acto gubernamental como lo sería, por ejemplo, en el caso de la aprobación de una nueva ley, es el Congreso de la unión quien en su calidad de órgano legislativo realiza dicha aprobación pero el Poder Ejecutivo Federal colabora en dicho acto gubernativo al promulgar y ejecutar la ley aprobada.

²⁸ CFR. ARTEGA; Nava Elisur, Derecho Constitucional, Oxford, México, p. 35.

CAPÍTULO II.

LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

2.1 La Protección de la Constitución.

A través del tiempo el tema de la defensa de la Constitución ha sido una preocupación, pues hemos observado que no basta la existencia de la Constitución en donde se establezcan aquellos principios, valores y lineamientos que se consideran indispensables para la existencia de una sociedad más justa; sino que es indispensable que estos tengan una aplicación efectiva en nuestra realidad, es decir, que no sean más que buenas intenciones del legislador, y que sean plenamente eficaces.

Así pues tenemos que “la defensa de la constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normatividad constitucional como para prevenir su violación reprimir su desconocimiento y, lo más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales”²³

Este proceso de desarrollo de las disposiciones constitucionales debe entenderse en un doble sentido, según nos dice el maestro Fix-Zamudio, por una parte desde el punto de vista formal, con el propósito de lograr la adaptación de la Constitución a la realidad política y social del país, y desde la perspectiva de la Constitución real, es decir a través de su transformación de acuerdo con las normas

²³ FIX –ZAMUDIO; Héctor, et.al., Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, 3 ed., Ed. Porrúa-UNAM, México, 2003, p. 178.

programáticas de la propia Constitución: de tal manera que el acercamiento de estos dos sectores es lo que puede lograr una verdadera defensa de la Constitución.²⁴

En nuestro país el control de la constitucionalidad es generalmente asociado con el amparo, sin embargo este medio de defensa constitucional no es el único, como veremos en el presente capítulo, pues existen una serie de mecanismos que pretenden la defensa de nuestra Carta Magna.

Generalmente se divide el control de la Constitucionalidad en dos categorías que sirven de referencia a los diversos sistemas existentes:

a) El sistema americano llamado de esta manera no sólo porque fue el modelo establecido a partir de la Constitución de los Estados Unidos, sino porque también es el modelo que se ha seguido en la mayoría de los sistemas de centro de los Estados pertenecientes a América. Este sistema se caracteriza por la facultad atribuida a todos los jueces para declarar en un proceso concreto la inaplicabilidad de las disposiciones legales secundarias que contravengan la Constitución. En este caso se habla de un **control difuso** de la constitucionalidad dado que cualquier órgano judicial puede realizarlo. La cuestión respectiva es planteada por las partes o también por vía de excepción de oficio por el juez respectivo con motivo de una controversia concreta. Los efectos de la sentencia se limitan al caso concreto ya que el fallo afecta únicamente a las partes.

b) El modelo europeo o también llamado austriaco en cambio atribuye a un órgano específico llámese corte o tribunal constitucional facultades para revisar todas las cuestiones relativas a la constitucionalidad de las leyes las cuales de manera

²⁴ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, La Constitución y su Defensa, México, UMAN, 1984, pp. 7-16.

excluyente no pueden ser conocidas por los jueces ordinarios razón por la cual deben plantearse en la vía principal o en la vía de acción por los órganos del Estado afectados por las normas inconstitucionales. Este tribunal especializado podrá declarar inconstitucionalidad con efectos generales lo cual se traducirá en la eliminación de la ley respectiva a partir del momento en que se publique la resolución de inconstitucionalidad. Esto se debe a que el fundamento de este modelo se encuentra en la teoría de las nulidades de Hans Kelsen por lo tanto podemos hablar de un **control concentrado** de la constitucionalidad en virtud de que el control es realizado por un órgano jurisdiccional independiente que puede no pertenecer al poder judicial y que se coloca por encima de todos los órganos del Estado.

Básicamente existen dos formas de control de la constitucionalidad:

- i. Abstracto, como recurso contra leyes es una operación sin límites materiales, se trata de un control sin vinculación a la aplicación de la norma; la legitimación generalmente es objetiva. La imputación directa no requiere ningún tipo de relación objetiva entre los legitimados y la norma, ya que se atacan vicios formales. El objeto de este recurso de inconstitucionalidad es la ley, entendida en términos genéricos, es decir, en relación con su rango normativo. Por ello es que la resolución del tribunal que revise la constitucionalidad de la norma será de nulidad.

- ii. Concreto, que se refiere a una consulta que el juez o tribunal puede presentar, para determinar si se aplica o no la ley dependiendo de su constitucionalidad, es decir, no es necesario que la parte agraviada inconforme, sino que basta con que la autoridad que debe aplicar la norma se percate de la inconstitucionalidad de la misma, para que se inicie el procedimiento de declaración de constitucionalidad de la norma en cuestión. En este caso se trata de un **control concreto**, relacionado con el aspecto material de la ley.

Como sabemos, el derecho es ampliamente dinámico y las normas constitucionales no son la excepción pues deben estar modificándose de acuerdo con los acontecimientos y la realidad social y política de los países pues de otra manera su eficacia se vería afectada una vez que la realidad social rebasa la normatividad existente.

En este sentido el maestro Héctor Fix-Zamudio en su obra *Derecho Constitucional Comparado* nos dice que la defensa de la Constitución se centra en dos grandes categorías, que nosotros retomaremos en este estudio, por una parte la protección de la Constitución y por otro lado lo relativo a la justicia constitucional.²⁵

Ahora bien, la protección de la Constitución se encuentra integrada por todos los instrumentos de carácter político, económico, social y de técnica jurídica que de alguna manera se encuentran insertados en las normas constitucionales y que buscan limitar el poder de los “Poderes Constituidos” tanto en lo que se refiere a sus atribuciones como en lo que se refiere al respeto de los derechos de los gobernados.

2.1.1 La Protección Política.

El instrumento político más importante ha sido la División de Poderes. Este medio de defensa de la Constitución fue abordado por importante pensadores como Rousseau y John Locke y en nuestro sistema jurídico se encuentra contemplado de manera expresa en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala: *“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”*

²⁵ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, et.al. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 3ª ed., Ed. Porrúa-UNAM, México, 2003 pp.179-231

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo salvo, el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.²⁶

Al hablar de división de poderes pensamos en un principio de organización política, pues presupone la existencia de atribuciones conferidas expresamente a cada uno de esos poderes llamados “poderes constituidos” y además que es posible definir las atribuciones que corresponden a cada uno de ellos. De tal manera que nuestra Constitución ha denominado en la parte correspondiente a su título tercero un capítulo primero intitulado “De la División de Poderes”, y en ese mismo título encontramos lo relativo a la integración, duración en el cargo, atribuciones, etcétera, de los poderes constituidos en nuestro país, de tal forma que en el título en comento el capítulo II ha sido denominado “Del Poder Legislativo”, el capítulo III se encuentra destinado al “Poder Ejecutivo” y por último en el capítulo IV lo relativo al “Poder Judicial”.

Un aspecto importante de esta división de poderes -en el caso de México- es lo relativo a la temporalidad de los titulares de los poderes ya que como sabemos el titular del Poder Ejecutivo Federal tiene una temporalidad en su cargo expresamente establecida en el artículo 83 constitucional, en el caso del Poder Legislativo también existe un tiempo establecido para que los diputados y senadores ocupen su cargo, el cual se encuentra establecido para los primeros en los artículos 51 y 56 de nuestra Constitución en tratándose de los senadores; por último los integrantes del Poder Judicial de la Federación ejercen su encargo por un tiempo previamente establecido.

²⁶ Véase el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso del Estado Mexicano no se permite la reelección inmediata de los integrantes de los poderes pues se busca evitar una dictadura como sucedió en el tiempo del Presidente Díaz, y la permanencia en el poder.

Como vemos la verdadera importancia de la división de poderes radica no en el esquema de organización del ejercicio del poder, sino en que con esta figura se busca terminar con el absolutismo y se crean mecanismos jurídicos y políticos de control del ejercicio del poder.

2.1.2 Los Factores Sociales.

Un aspecto importante en la división de atribuciones es en relativo a la participación de los diversos sectores sociales en la toma de decisiones, esta es una de las características de los regímenes democráticos.

Una de las formas en que se desarrolla la democracia, es mediante la libre organización sociopolítica dentro de los parámetros que marca la Constitución en su artículo 9º, así mismo la sociedad puede organizarse, manifestar libremente sus ideas sin más límite que los establecidos en la Constitución y los Tratados Internacionales (artículos 6º y 7º constitucionales).

Las sociedades civiles juegan un papel importante en la vida democrática del país. Su participación puede ser directa, indirecta, plena o discreta, política o económica, social o grupal, pero siempre deberá ser nacional, pacífica y nunca contra los principios constitucionales: Esto es, no debe ser violenta, ni incitadora a la violencia, ni racial, prejuiciosa o elitista. Aunque en muchas ocasiones ha existido

tolerancia de los diversos órganos de gobierno frente a manifestaciones de grupos sociales que vulneran tales premisas.

La participación social es directa permanente cuando la asociación ciudadana sin bandera partidista alguna se inmiscuye y penetra en la vida política para la satisfacción de sus necesidades locales o regionales, el ejemplo actual lo conforma la participación ciudadana. Será directa eventual, cuando estos grupos se reúnen en las actividades políticas en tiempos electorales, aprovechando la cobertura política para obtener determinados beneficios, como muestra de ello tenemos a los trabajadores de sindicatos independientes, agrupaciones de intelectuales, asociaciones de padres de familia, trabajadores eventuales o subempleados, cuya participación es cada vez más notoria.

2.1.2.1 Grupos de Presión.

Otro factor importante es la existencia de grupos de presión. Todos ellos buscan que el Estado tome en cuenta sus necesidades y las satisfaga de alguna manera y actúan, en consecuencia, buscando esa satisfacción.

De acuerdo con el Doctor Miguel Ángel Garita Alonso²⁷ esta actuación puede realizarse de dos maneras diferentes:

Por una parte los grupos sociales cuando se organizan y actúan con finalidades económicas, y para conseguir sus fines se relacionan con el poder

²⁷ GARITA ALONSO, Miguel Ángel, Estudios Metodológicos. Sistemas Políticos Contemporáneos, Ed. Cámara de Diputados, México, 2005, pp. 271-286.

político buscando influir en una decisión de gobierno, se convierten en grupos de interés; estos grupos de interés buscan la defensa de sus intereses y pretenden que el apartado gubernamental establezca medidas o acciones que les garanticen la preservación de dichos intereses.

Los grupos de presión se presentan cuando esos grupos de interés sobrepasan al marco de pretensión y organiza un sistema de acciones o de coacciones para que cumplan sus pretensiones.

Dentro de los grupos de presión podemos encontrar:

Grupos empresariales privados. En México estos grupos operan como organismos industriales tales como la CONCANACO (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio) o la COPARMEX (Confederación Patronal de la República Mexicana).

Organización de Trabajadores. Quienes también se agrupan para buscar la satisfacción de sus pretensiones, entre ellas podemos citar la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC).

Agrupaciones Religiosas. Las agrupaciones religiosas constituyen, también, grupos de presión y buscan la satisfacción de los intereses de su gremio y su ideología. Cabe mencionar que aun cuando este país es laico los grupos religiosos siguen teniendo una importante influencia en la opinión de algunos sectores de la población y también presionan fuertemente en la toma de las decisiones

gubernamentales, un ejemplo de ello es la discusión sobre el tema del aborto y su parcial despenalización en el Distrito Federal en donde la iglesia católica critico con dureza tal acontecimiento o bien la gran polémica desatada a partir de la modificación al Código Civil del Distrito Federal en su artículo 146 a partir de la cual es posible que dos personas del mismo sexo contraigan matrimonio.

Medios de Comunicación. Los medios de comunicación son considerados como uno de los poderes reales ya que ejercen una importante presión sobre los órganos de gobierno y por medio de los micrófonos tienen la posibilidad de influir de forma masiva en la opinión sus receptores, dirigiendo de alguna manera o influyendo en la opinión pública. No es un secreto que el poder mediático cada vez es más intenso y es a través de campañas mediáticas que la población obtiene información que no siempre es veraz sobre un determinado acontecimiento o incluso una figura pública ayudando con ello a los grupos poderosos a lograr sus objetivos de manera más cómoda.

2.1.2.2 Los Partidos Políticos.

La Constitución reconoce a la vía electoral como la única jurídicamente válida y legítima para la integración y renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación y de las entidades federativas, así como de los ayuntamientos.

Es por medio de los partidos políticos en que en México se puede acceder al poder con el propósito de gobernar o participar en el gobierno. Los Partidos Políticos son agrupaciones formales organizadas, de carácter permanente, integradas por personas que comparten intereses y principios ideológicos para promover el bien común, y cuentan con un programa de acción con el propósito de gobernar o

participar en el gobierno, para lo cual proponen o designan personas que, mediante el proceso electoral, pueden llegar a ocupar puestos públicos.

Los partidos políticos son organizaciones políticas que se adscribe a una ideología determinada o representa algún grupo en particular, constituyen unidades organizativas a las que se les reconoce el derecho de participar en un proceso de elección política por medio de la presentación de candidatos y programas de acción o gobierno.

Los Partidos Políticos constituyen los medios a través de los cuales los diversos grupos que conforman la sociedad organizada tratan de lograr de manera pacífica el control del poder político y económico.

En nuestra Constitución se reconoce la existencia de los partidos políticos en el artículo 41, mismo que en la fracción I, párrafo segundo señala que el fin de los partidos políticos es promover la participación del pueblo en la vida democrática, así como contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público de conformidad con los principios, programas e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre y directo.

Sin embargo si bien es cierto la existencia de partidos políticos no es reciente en nuestra historia, también lo es que han ocurrido ciertos acontecimientos que han dado un giro a la existencia de los partidos políticos en México.

Por una parte no existía hasta los comicios del año 2000 una verdadera alternancia u opinión para los ciudadanos, pues el partido dominante por siete décadas fue el Partido Revolucionario Institucional, y de esta manera no había una verdadera opción política para los electores, fue hasta el pasado 6 de julio del año 2000 cuando después de tantos años en Poder Ejecutivo encontramos como vencedor en las elecciones a un candidato que no perteneciera al Partido de Estado, siendo esto sin duda un acontecimiento histórico para la nación mexicana. Este acontecimiento nos permitió tener un naciente pluralismo político, es decir, la diversidad de convicciones, tendencias e intereses políticos, que impone la necesidad de la discusión y del diálogo entre los diversos grupos políticos.

Sin embargo y pese a lo que hemos señalado, también es irrefutable que la ciudadanía ya no cree en los partidos políticos como instituciones que permitan la vida democrática y la integración nacional y esto se ha reflejado, cada vez más, los comicios pues el número de abstenciones en los mismos es cada vez mayor ya que la ciudadanía ha perdido cada vez más la fe en la gente que hace política pues en no pocas ocasiones hemos visto que sus intereses personales o de partido pueden más que los intereses de la Nación.

Actualmente a nivel federal tenemos siete partidos políticos nacionales registrados, como sabemos tres de ellos gozan de mayor fuerza política en nuestro país, estos son el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), los restantes son el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido Convergencia, Partido del Trabajo (PT) y el Partido Nueva Alianza, ya que recientemente el Partido Alternativa Social Demócrata Campesina perdió su registro.

Estos tres partidos políticos se disputan la mayor parte de los cargos de elección popular, de tal suerte que el titular del Poder Ejecutivo Federal surgió de las filas del Partido Acción Nacional, el Congreso de la Unión se encuentra integrado en su mayoría por integrantes de estos tres partidos políticos aunque si hay representantes de otros que son menos fuertes, la conformación del Congreso de la Unión se encuentra de la siguiente manera.

La Cámara de Diputados, en la LX legislatura se encontraba integrada por los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido Convergencia, Partido del Trabajo (PT), Partido Nueva Alianza y Partido Alternativa Social.

PARTIDO	MAYORÍA	PLURINOMINALES	TOTAL
PAN	137	69	206
PRD	91	36	127
PRI	65	41	106
PVEM	0	17	17
CONVERGENCIA	5	12	17
PT	2	9	11
NUEVA ALIANZA	0	9	9
ALTERNATIVA	0	5	5
SIN PARTIDO	0	2	2
TOTAL	300	200	500

Actualmente, y como resultado de las elecciones federales, para elegir Diputados Federales la LXI legislatura se integra de la siguiente manera:

LXI LEGISLATURA

PARTIDO	MAYORÍA	PLURINOMINALES	TOTAL
PRI	184	58	237
PRD	38	31	69
PVEM	4	17	21
PT	3	10	13
NUEVA ALIANZA	0	9	9
CONVERGENCIA	1	7	8
TOTAL	300	200	500

Como podemos observar el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se ha recuperado de la derrota del año 2000, pues de ser la tercer fuerza de representación en la Cámara de Diputados ha retomado el rumbo y hoy se ha consolidado como la primer fuerza política en dicha cámara con un incremento en los curules de 131 representantes; el Partido Acción Nacional (PAN) perdió fuerza pues dejo de ser la primer fuerza política en la Cámara de Diputados con una disminución de 64 diputados; y lo mismo le ocurrió al Partido de la Revolución Democrática (PRD) que dejo de ser la segunda fuerza política en la Cámara de Diputados para convertirse en la tercera con una disminución de sus representantes de 58 legisladores.

Por su parte la Cámara de Senadores, que sabemos se encuentra integrada por ciento veintiocho legisladores de los cuales dos son electos por el principio de mayoría relativa en cada Entidad Federativa y el Distrito Federal, uno asignado a la

primera minoría en cada Entidad Federativa y el Distrito Federal y los treinta y dos restantes electos por el principio de representación proporcional, actualmente está conformada de la siguiente manera:

CÁMARA DE SENADORES LXI LEGISLATURA

PARTIDO	NÚMERO DE SENADORES
PAN	49
PRI	33
PRD	26
PVEM	6
CONVERGENCIA	6
PT	5
SIN GRUPO	3

En el caso de las gubernaturas de los Estados nuevamente encontramos a los tres partidos políticos más fuertes del país siendo representados, de tal manera que los Gobernadores de las Entidades Federativas han salido de las filas de estos partidos en el siguiente orden:

ENTIDAD FEDERATIVA	PARTIDO POLÍTICO QUE ACTUALMENTE GOBIERNA	PARTIDO POLÍTICO QUE GANO LAS ELECCIONES 2010	PARTIDO POLÍTICO QUE GANO LAS ELECCIONES 2011
Aguascalientes	PAN	PRI	
Baja California Norte	PAN		

Baja California Sur	PRD		PAN
Campeche	PRI		
Chiapas	PRD		
Chihuahua	PRI	Alianza PRI-PVEM-PT-CONVERGENCIA	
Coahuila	PRI		
Colima	PRI		
Durango	PRI	PRI	
Guanajuato	PAN		
Guerrero	PRD		Alianza PRD-PT-CONVERGENCIA
Hidalgo	PRI	PRI	
Jalisco	PAN		
México	PRI		
Michoacán	PRD		
Morelos	PAN		
Nayarit	PRI		
Nuevo León	PRI		
Oaxaca	PRI	Alianza PAN-PRD-PT	
Puebla	PRI	Alianza PAN-PRD-NUEVA ALIANZA-CONVERGENCIA	
Querétaro	PAN		
Quintana Roo	PRI	PRI	
San Luis Potosí	PAN		
Sinaloa	PRI	Alianza PAN-PRD-CONVERGENCIA	
Tabasco	PRI		

Tamaulipas	PRI	PRI	
Tlaxcala	PAN	PRI	
Veracruz	PRI	PRI	
Yucatán	PRI		
Zacatecas	PRD	PRI	
*Distrito Federal	PRD		
Cabe señalar que a pesar de que el Distrito Federal no es Entidad Federativa el Jefe de Gobierno es electo a través del voto.			

Como podemos ver el Partido Revolucionario Institucional tiene el mayor número de Gobernadores, el Partido Acción Nacional le sigue posicionando como segunda fuerza política y el Partido de la Revolución Democrática se sitúa como tercer fuerza política con representación nacional.

2.1.3 Factores Económicos

En México la regulación de los recursos económicos y financieros del Estado se ha conformado por medio del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos, la fiscalización de los gastos públicos y la autorización de empréstitos.

De tal manera que corresponde al órgano legislativo verificar el adecuado funcionamiento de estos importantes medios de regulación financiera.

El desarrollo de nuestro sistema presupuestario se encuentra influenciado por otros países del mundo, entre los que podemos citar a Inglaterra, estado Unidos y España.

En el caso de Inglaterra el desarrollo presupuestario se derivó de una necesidad de tener un control parlamentario sobre la Corona, es así como el presupuesto surge como parte de la evolución del control popular para evitar los abusos del rey.

En los Estados Unidos, lo que se buscaba por el Constituyente reunido en Filadelfia, a propósito de crear la Constitución de los Estados Unidos de América, era que el Gobierno Federal tuviera recursos fiscales mínimos que fuesen suficientes para brindar protección a los trece Estados fundadores y para representar a dichos Estados en los países extranjeros. Otra cosa importante que se buscaba era conservar uno de los logros más importantes durante la monarquía, que consistía en que los representantes de los contribuyentes aprobaran en el parlamento toda carga fiscal obligatoria como un requisito indispensable para la validez del tributo.

En España encontramos en la Constitución de Cadiz un importante antecedente de lo que regula nuestro país pues en esta se facultaba a las cortes a fijar los gastos de la administración pública y establecer de manera anual las contribuciones e impuestos.

Como podemos ver si existe una influencia de estos países en cuanto a la regulación que México hace respecto al derecho presupuestario. En la actualidad como sabemos corresponde a la Cámara de Diputados aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación una vez que el Ejecutivo Federal le envía el proyecto, de acuerdo con lo que establece el artículo 74, fracción IV de nuestra Constitución Federal.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión tiene la facultad y obligación de aprobar el paquete hacendario, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, los cuales tienen una vigencia anual, así como revisar la cuenta pública del año anterior, es decir verificar si efectivamente los ingresos que la Federación haya obtenido se destinaron a los rubros establecidos en el Presupuesto de Egresos y haya sido cubierto en la medida de lo posible con el Gasto Público.

Ahora bien, tratemos de entender un poco estas tres figuras tan importantes en la vida económica del país.

La Ley de Ingresos de acuerdo con Juan Palomar de Miguel es “La que regula la causación de ingresos federales”²⁸ Debemos precisar que el autor al referirse a la causación de ingresos federales quiere decir que es la Ley de Ingresos aquella que enlista todos aquellos rubros por los que el Estado podrá recibir ingresos para cubrir el Gasto Público.

Es decir la ley de ingresos es una lista de las cantidades que el Estado piensa recaudar en un determinado ejercicio fiscal por medio del cobro de impuestos,

²⁸ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario para Juristas, Mayo Ediciones, México, 1981, p 39

contribuciones de mejoras, aportaciones de seguridad social, derechos y aprovechamientos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, por su parte es “una lista de las erogaciones o gastos que el gobierno federal podrá realizar en un ejercicio fiscal determinado”²⁹

Ahora bien, tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos se encuentran íntimamente relacionados con el Congreso de la Unión, por medio de la Cámara de Diputados que es la encargada de aprobar ambos ordenamientos, una vez que el Ejecutivo Federal hace llegar a la Cámara de Diputados el proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos y han sido debidamente discutido y analizados existe la posibilidad de realizar modificaciones a dichos proyectos, aunque como bien sabemos existió una gran polémica en torno a la posibilidad de que el Legislativo modificará sustancialmente el proyecto de Presupuesto de Egresos enviado por el Ejecutivo para el ejercicio fiscal 2005, al grado que se interpuso la controversia constitucional 109/2004.

En dicha controversia fungió como actor el Poder Ejecutivo Federal (Vicente Fox Quezada), promovió Daniel Francisco Cabeza de Vaca, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del titular del Poder Ejecutivo Federal, siendo el Ministro Ponente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en la sesión del día 17 de mayo del 2005.

²⁹ ORRANTIA ARELLANO, Fernando, Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal.

Sin embargo no quedó aclarada la controversia planteada pues los criterios que emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueron lo suficientemente claros como para determinar la naturaleza del Presupuesto de Egresos.

De tal manera que se reformo el artículo 74 en su fracción IV para señalar que es atribución de la Cámara de Diputados hacer observaciones al proyecto de presupuesto de egresos y ley de ingresos que el Poder Ejecutivo les envíe.

Por lo que hace a la cuenta Pública debemos precisar que esta “es un informe contable que el Presidente de la República rinde en forma periódica a la cámara de diputados, en el que, con base en el presupuesto aprobado hace una relación detallada de los ingresos y los egresos de un año fiscal, se acompañan los documentos para acreditar ambos extremos y se solicita a ese órgano colegiado que lo turne a la contaduría mayor de hacienda para que este le haga el examen respectivo y, en su momento, lo apruebe o lo repruebe”³⁰

Constitucionalmente el responsable de la elaboración y presentación de la cuenta pública ante la Cámara de Diputados, que es considerada como la representante de los intereses del pueblo, es el Presidente de la República, pues así lo dispone el artículo 74 constitucional en su fracción IV, párrafo 7º.

Lo que se busca con la cuenta pública es transparentar los gastos que el Gobierno Federal enfrentó en un ejercicio fiscal y verificar si efectivamente los ingresos que el Estado recaudo por medio del cobro de impuestos, contribuciones de

³⁰ ARTEAGA NAVA, Elisur, Ob Cit. p. 649.

mejoras, aportaciones de seguridad social, derechos y aprovechamientos establecidos en la Ley de Ingresos fueron utilizados para cubrir el Gasto Público.

Otra de las facultades del órgano legislativo es lo referente a los empréstitos. Corresponde al Congreso de la Unión en su conjunto, aunque es necesario que sea la Cámara de Diputados la Cámara de Origen en el proceso legislativo, tal como lo señala el artículo 72 inciso h), en relación con el artículo 73 en su fracción VIII, de nuestra Constitución.

Generalmente los recursos que se obtienen a través de la recaudación fiscal no alcanzan para cubrir el Gasto Público, en este caso se recurre a los empréstitos que son definidos por María Moliner como la “Acción de tomar dinero prestado. Particularmente, operación realizada por el Estado o una entidad oficial, mediante la cual recibe en préstamo dinero de los particulares y entrega por él bonos o títulos de deuda”³¹

Como vemos los empréstitos son deudas que contrae el presidente de la República de acuerdo con las bases que le da el Congreso de la unión y que deben ser pagadas a través de los ingresos que anualmente obtienen la federación.

2.1.4 La Técnica Jurídica.

La técnica jurídica es tiene por objeto el estudio de los problemas relacionados con la aplicación del derecho objetivo a casos concretos.

³¹ MOLINER, María, Diccionario de uso del español, Ed. Gredos, Madrid, 1984, p.59.

Eduardo García Maynez ha definido al a técnica jurídica como “el arte de la interpretación y aplicación de los preceptos del derecho vigente”³². La interpretación se refiere a desentrañar el sentido de la norma y la en cuanto a la aplicación es importante verificar la manera en que la norma es aplicada en el campo del ser.

De la técnica jurídica emanan dos instrumentos protectores de la Constitución; la supremacía y el procedimiento de reforma constitucional, que como sabemos en el caso mexicano, es más elaborado que el de una norma secundaria.

Ambos principios se encuentran consagrados en nuestra Constitución como una forma de control y protección de la misma.

El principio de Supremacía Constitucional se encuentra consagrado en nuestra Constitución en el artículo 133 así como en los artículos 40 y 41, en donde se establece que la soberanía reside en el pueblo quien tiene en todo tiempo la libertad de elegir su forma de gobierno, de tal suerte que si la soberanía, que es el poder sobre el que no existe ningún otro, determina mediante la Constitución tanto la forma de gobierno de un Estado como las atribuciones de los poderes constituidos, tenemos que la Constitución Federal es la norma suprema de la Nación, tal y como lo podemos observar de la lectura de los artículo 40 y 41 a los que hemos hecho referencia y que a la letra dicen, respectivamente:

Artículo 40. “Es voluntad del pueblo mexicano convertirse en una República representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo

³² GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 47 ed., Porrúa, México, 1995, p.129.

lo concerniente a su régimen interior: pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental...

Por su parte el 41 enuncia: *El Pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las Constituciones de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal...*

De acuerdo con ello podemos afirmar, como ya lo hemos hecho desde el capítulo inicial de esta investigación, que la Constitución Federal tiene el carácter de suprema pues el artículo 40 constitucional al establecer la unión de Estados en una Federación establecida de conformidad con los principios que consagra la Constitución Federal tiene sobre las leyes secundarias, incluyendo las propias Constituciones de las Entidades Federativas, al denominarla "Ley Fundamental".

Por su parte el artículo 41 de nuestra Carta Magna también alude a este principio que le da el carácter de superioridad a la Constitución respecto de cualquier otra ley, ya que señala que la soberanía será ejercida por los Poderes de la Unión y de los Estados en lo correspondiente a sus regímenes interiores, establece que será de conformidad con la competencia que se encuentra establecida en la Constitución Federal y en las Constituciones Locales, mismas que de manera expresa tienen prohibido contravenir lo establecido por la Constitución Federal.

Sin duda este principio de supremacía otorga a la Constitución el carácter de norma Suprema pues nada puede estar fuera de ella, ni en contra de lo que la misma establece, toda norma debe serle inferior y emanar de la Constitución, así como de conformidad con ella, no existe pues, la posibilidad de que una norma secundaria contravenga lo que la Constitución establece y en caso de que así sea existen medios de control constitucional para defender la Constitución, bien sea de una norma que la contraviene, de una autoridad o de alguno de los poderes constituidos, así pues la “supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones”³³, por lo tanto absolutamente todos los individuos que habitamos el territorio nacional debemos observar y respetar lo que la Constitución establece sin excepción de personas, autoridades y gobernados.

Por lo que hace al proceso de reforma de la Constitución como norma suprema del Estado, es necesario hacer referencia al tipo de Constitución que tenemos, pues como sabemos esta tiene la característica de la rigidez, las Constituciones rígidas son aquellas que requieren de un procedimiento más complejo para poder ser modificadas, que aquel que se sigue para la modificación de una norma secundaria.

Esta característica hace que de alguna manera su modificación sea un medio de control, pues además de seguirse el procedimiento ordinario que establece el artículo 72 constitucional, en el caso de una reforma constitucional, es necesaria la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión, y además el proyecto de reforma una vez aprobado por este último debe pasar a cada una de las legislaturas locales para su estudio, requiriéndose que por lo menos la mayoría absoluta de las legislaturas locales aprueben el proyecto para que

³³ Cfr. Semanario Judicial de la Federación, T. X, Agosto de 1999, tesis P/J/73/99, p. 18.

la Constitución sea modificada, y desde luego, el decreto aprobatorio, pasará al Ejecutivo Federal para que este publique la reforma.

En este caso resulta importante destacar que el Ejecutivo Federal ya no tienen la posibilidad de hacer observaciones a una reforma de este tipo, pues desde su origen se encuentra aprobada por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso de la Unión, y en el caso de que el Ejecutivo Federal realice observaciones a un proyecto de reforma es necesario que pase nuevamente al Poder Legislativo quien si aprueba la reforma de una norma secundaria por las dos terceras partes de los miembros presentes en cada cámara, siguiendo el orden establecido para ello, no necesitará que el decreto aprobatorio pase al ejecutivo para sus observaciones, sino únicamente para que este realice la publicación correspondiente.

En el caso de una reforma de tipo constitucional desde que esta es aprobada por el Poder Legislativo es necesario que sea por cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes, y con ello aun cuando el titular del Poder Ejecutivo Federal quisiera hacer observaciones el número de legisladores necesario para que la reforma sea aprobada ha sido superado.

2.2 Control Jurídico de la Constitución.

Siguiendo la idea del maestro Fix-Zamudio, en su obra Derecho Constitucional Comparado que ya antes hemos citado, tenemos este otro sector de la defensa de la Constitución, el cual ha denominado Justicia Constitucional y que constituye lo que nosotros abordaremos como *Control Jurídico de la Constitución*.

En la justicia constitucional “se examinan las garantías constitucionales, mismas que son aquellas que se utilizan cuando el orden constitucional es desconocido o violado, con el objeto de restaurarlo. Deben considerarse como instrumentos predominantes de carácter procesal, con funciones de carácter reparador”.³⁴

Así pues, cuando una norma establecida en la Constitución es violada o vulnerada existen mecanismos de defensa que ella misma establece, para que dicha violación sea reparada, de tal manera que abordaremos estos mecanismos de defensa.

2.2.1 El Juicio de Amparo.

La creación del juicio de amparo se atribuye a Don Manuel Crecencio Rejón, en la Constitución yucateca de 1841, durante los breves momentos en que estuvo separada de la Federación. Sin embargo la fórmula del amparo es perfeccionada por Don Mariano Otero al establecer la relatividad de los efectos de la sentencia, que es tan discutida, y fue a partir de su constitucionalización en 1857 que existe en México un verdadero sistema de control jurídico de la constitucionalidad.

El juicio de amparo se creó como un medio jurídico de protección de la constitucionalidad, la finalidad del amparo es preservar las garantías constitucionales de los gobernados contra todo acto de autoridad que las vulnere, restableciendo dichas garantías al estado en que se encontraban hasta antes de que la autoridad vulnerara por medio de alguno de sus actos los derechos del gobernado.

³⁴ FIX-ZAMUDIO, Ob. Cit. p. 190.

El maestro Ignacio Burgoa Orihuela en su obra “El Juicio de Amparo” señala que la acción de amparo “es el derecho público subjetivo (característica genérica) que incumbe al gobernado, víctima de cualquier contravención a alguna garantía individual cometida por cualquier autoridad estatal mediante una ley o un acto (stricto sensu), o aquel en cuyo perjuicio tanto la autoridad federal como la local, por conducto de un acto concreto o la expedición de una ley, hayan infringido su respectiva competencia (sujeto activo o actor), derecho que se ejercita en contra de cualquier autoridad de la federación o de las autoridades locales, en sus respectivos casos (sujeto pasivo o demandado), y con el fin obtener la restitución del goce de las garantías violadas o la anulación concreta del acto (lato sensu) contraventor del régimen de competencia federal o local, por conducto de los órganos jurisdiccionales federales (objeto).”³⁵

Como vemos, la finalidad del juicio de amparo es restituir al gobernado en el goce de las garantías que la autoridad violó en su perjuicio. Sin embargo, como sabemos, el amparo tiene efectos únicamente para aquel que lo promueve, es decir, no importa si una gran cantidad de gobernados se encuentran en el mismo supuesto y sus garantías también han sido transgredidas, el amparo solo va a beneficiar y proteger al sujeto o sujetos que lo promuevan y desde luego obtengan la protección de la justicia de la unión; esta situación hoy día es muy discutida por los doctrinarios y estudiosos del derecho, pues se considera que el beneficio del amparo debería tener efectos generales y no limitados como actualmente ocurre.

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley de Amparo dicho juicio tienen por objeto resolver toda controversia que se suscite por:

- Leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

³⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, 34 ed., Porrúa, México, 1998, p. 325.

- Leyes o actos de autoridad federal que violen o restrinjan la soberanía de los estados.
- Leyes o actos de autoridad que invada la esfera de la autoridad federal.

Son parte en el juicio de amparo: El agraviado o agraviados; también llamado quejoso; es la persona que demanda la protección de la justicia federal por considerar que un acto de autoridad ha violado sus garantías individuales; que un acto de autoridad vulnera o restringe la soberanía de los Estados o del Distrito Federal, o bien que un acto de la autoridad invade la esfera de competencia e otra autoridad distinta.

- La autoridad o autoridades responsables; Se encuentra constituido por el órgano de autoridad o funcionario público que realiza actos que afectan las garantías individuales del gobernado.

-

- El tercero o terceros perjudicados, es la persona que tiene interés en que el acto de autoridad que se reclama subsista; pueden intervenir con ese carácter:

a).- La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

b).- El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;

c).- La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades

distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

- El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta La Ley de Amparo establece.

2.2.2 La Acción de Inconstitucionalidad.

Las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, es uno de los medios de control constitucional.

Una de las atribuciones conferidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de las reformas constitucionales relativas al Poder Judicial de 1994, consistió en el conocimiento de acciones abstractas de inconstitucionalidad. “Analizar en abstracto una ley supone descubrir si está viciada de inconstitucionalidad sin que previamente se haya agraviado a algún particular.”³⁶

³⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Que son las Acciones de Inconstitucionalidad, 2ª ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, p.11.

La acción de inconstitucionalidad procede respecto de normas de carácter general, es decir leyes que provengan del Congreso de la Unión, de las Legislaturas de los Estados o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de los Tratados celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado.

“El carácter general de una norma no sólo depende de su designación, sino también de su contenido material; es decir, la norma impugnada debe cubrir ciertos requisitos que la definan como de carácter general, y consecuentemente, combatible mediante la acción de inconstitucionalidad.”³⁷

Los titulares del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad se encuentran enlistados en el artículo 105 Constitucional, en su fracción segunda, siendo los siguientes:

- El treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión.
- El treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por nuestro país.
- El Procurador General de la República en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
- El treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna legislatura estatal en contra de leyes expedidas por ese mismo órgano.

³⁷ Tesis P./J. 23/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, T. XII, agosto de 2000, p.256.CD-ROM IUS: 194, 260.

- El treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La acción de inconstitucionalidad deberá ser presentada por cualquiera de estos órganos dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma que se considera contraviene la Constitución. El cómputo del plazo para la presentación es a partir del día siguiente al de la publicación oficial.

La jurisprudencia plenaria de la Suprema Corte de justicia de la Nación ha establecido siete características de la acción de inconstitucionalidad:³⁸

- a) Se promueve para alegar la contradicción entre la norma impugnada y una de la Ley Fundamental.
- b) Puede ser promovida por el Procurador General de la República, los partidos políticos y el 33%, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma.
- c) Supone una solicitud para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice en abstracto la constitucionalidad de una norma.
- d) Se trata de un procedimiento.
- e) Puede interponerse para combatir cualquier tipo de normas.

³⁸ Tesis P./J. 71/2000, Idem, p. 965. CD-ROM IUS: 191, 381.

- f) Sólo se produce por lo que respecta a normas generales.
- g) La sentencia tendrá efectos generales siempre que sea aprobada por lo menos por ocho ministros.

2.2.3 Las Controversias Constitucionales.

A partir de la reforma de diciembre del año de 1994 al artículo 105 constitucional, la controversia constitucional tiene una regulación más amplia en la Constitución y cuenta con una ley reglamentaria.

Es por medio de la acción de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tienen la posibilidad de determinar la validez de las actuaciones de las autoridades, bien sean estas federales de estatales o municipales.

“Las controversias constitucionales son procedimientos de control de la regularidad de la Constitucionalidad planteados en forma de juicio ante la Suprema corte de Justicia de la Nación, en los que las partes, sean como actores, demandados o terceros interesados, pueden ser, la Federación, los Estados, al Distrito Federal o municipios, el Ejecutivo Federal; el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente, los Poderes de un Estado, y los Órganos de Gobierno del Distrito Federal, en los que se plantea la posibilidad de inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos y solicita su invalidación, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo

constitucionalmente ordenado; o bien, para plantear conflictos sobre los límites de los estados cuando estos adquieren un carácter contencioso.”³⁹

La finalidad de este juicio es obligar a que todos los órganos del Estado se ajusten a lo que la Constitución establece, lo que en esencia se persigue mediante la controversia constitucional es preservar la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno apegándose de manera estricta a lo que ha sido dispuesto constitucionalmente con el fin de garantizar el equilibrio entre los poderes, el principio de supremacía constitucional y el sistema federal.

Las partes que intervienen en la controversia constitucional se encuentran establecidas en el artículo 105 Constitucional en su fracción primera, que a la letra establece:

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

I. De las controversias constitucionales que con excepción de la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un Municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de Unión o aquél y cualquiera otra de las cámaras de éste, o en su caso la comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;

³⁹ SÁNCHEZ CORDERO, Olga, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 29, sección de contenido, 1999, consultable en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/libros/rev/jurid/cont/29/ent/ent26pdf>, 22 de mayo del 2005, 17:42 hrs.

- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un Municipio;
- g) Dos municipio de diversos estados;
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.”⁴⁰

De lo anterior se desprende que los particulares no se encuentran legitimados para ejercitar una controversia constitucional, ni tampoco lo están los integrantes de los órganos de gobierno que en lo particular quieran ejercitar dicha acción, ya que la Constitución no establece esa posibilidad y sí establece de manera clara y enunciativa quienes están legitimados para hacerlo.

⁴⁰ Véase el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO III.

EL PODER LEGISLATIVO, SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

3.1. Congreso de la Unión.

El Poder Legislativo Federal se encuentra depositado en un Congreso General que para funcionar y cumplir con las atribuciones que la Constitución le ha conferido se encuentra dividido en dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores tal y como lo señala el artículo 50 de nuestra Constitución.

Como vemos, la Constitución Federal establece el sistema bicameral del Poder Legislativo.

Este sistema nace en Inglaterra en el siglo XIV, cuando se agruparon los integrantes del parlamento en dos cuerpos distintos, uno de ellos representaba al pueblo, este fue denominado Cámara Baja o de los Comunes; mientras que la Cámara Alta o de los Lores represento a la clase dominante, a la nobleza.

Posteriormente este sistema bicameral es retomado por los Estados Unidos de América en donde la Cámara de Representantes era la encargada de velar por los intereses del pueblo y la Cámara de Senadores representaba a los Estados.

En México la Constitución de 1824 consagró el bicameralismo de tipo norteamericano y de esta manera se mantuvo dicho sistema hasta que en 1857 se estableció un sistema unicameral que suprimía al Senado; sin embargo con

las reformas de 1974 se regresa al sistema bicameral el cual hasta hoy día sigue vigente.

Las Cámaras son órganos colegiados dotados de plena independencia frente a los otros Poderes del Estado, esta independencia es garantizada por disposiciones de orden constitucional, como son los artículos 49 y 70 en donde el primero de ellos establece el principio de la división de poderes y el segundo insta la posibilidad de que el propio Congreso de la Unión se autodetermine en cuanto hace a su funcionamiento interno.

El artículo 70 Constitucional en sus párrafos segundo, tercero y cuarto establece:

Artículo 70...

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamientos internos.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.”³⁸

³⁸ Véase el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe señalar que aunque en la redacción de este artículo en su párrafo tercero se señala que se busca garantizar la libre expresión de las ideas representadas en la Cámara de Diputados esto es un error de redacción pues no sólo se busca otorgar esta garantía a los integrantes de la Cámara de Diputados, sino que es extensiva a los integrantes de la Cámara de Senadores.

A efecto de reglamentar la disposición contenida en el párrafo segundo de este numeral en el año de 1979 se expidió la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se encuentra dividida en cuatro títulos.

En el título primero de la ley se regula la composición e integración del Congreso y las funciones que ejerce cuando funciona como Cámara Única; así mismo se establecen las prerrogativas e inmunidades del fuero constitucional de los legisladores federales y la responsabilidad del Presidente de la Cámara para preservar y mantener la inviolabilidad del Recinto Parlamentario.

El título segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos contiene disposiciones relativas a la integración, estructura, funcionalidad y organización de atribuciones y competencias de los Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados; el título tercero establece lo que corresponde a la Cámara de Senadores en cuanto a sus Órganos de Gobierno y por último, el título cuarto, desarrolla las atribuciones y composición de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

De la misma manera en que el Congreso es independiente de los otros dos Poderes y puede darse su propia estructura y funcionamiento interno, cada Cámara es independiente frente a la otra.

Cada una de las Cámaras se encuentra integrada por un número distinto de sujetos, de conformidad con lo que la constitución expresamente señala, de tal manera que la Cámara de Diputados se encuentra integrada por 500 diputados y la Cámara de Senadores la integran 128 personas. sin embargo “cada cámara se integra válidamente como órgano legislativo, sólo cuando la mayoría de sus miembros se reúnen a sesionar”³⁹

Esta disposición de un mínimo de integrantes que se encuentren presentes para que alguna de las Cámaras o las dos unidas como Congreso General puedan abrir sus sesiones y ejercer su encargo se encuentra establecido en el artículo 63 constitucional, mismo que señala como mínimo de integrantes para iniciar una sesión más de la mitad del número total de sus miembros, a esto se le ha denominado “quorum”.

La justificación del quorum se explica con el fin de salvaguardar el principio de que el Poder Legislativo se ejerza de forma colegiada, establecido en el artículo 50 de nuestra Constitución, y por lo tanto que una minoría no tome decisiones que le competen al cuerpo colegiado y que generalmente por su naturaleza son de gran importancia para el Estado. Además se rigen bajo el principio de que las decisiones para tener validez y obligatoriedad deben ser tomadas por la mayoría de los integrantes o de los presentes en una sesión que ha sido convocada.

³⁹CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, Manual de Elementos y Técnicas Legislativas. De las Sesiones, Cámara de Diputados LV Legislatura, p.18.

3.1.1 Sesiones del Congreso de la Unión.

Las Cámaras del congreso de la Unión se reúnen para tomar acuerdos, discutir proyectos y en general realizar sus actividades, a estas reuniones se les denomina sesión. “Técnicamente la sesión se considera como el tiempo de reunión, necesario y efectivo, que por disposición legal o reglamentaria emplea un número determinado de miembros integrantes de un órgano legislativo para tratar, de acuerdo con un Orden del Día aceptado, los asuntos cuyo conocimiento, discusión y aprobación son de su competencia.”⁴⁰

La Constitución en sus artículos 65 y 66 señala los periodos ordinarios en los cuales las Cámaras tendrán la obligación de sesionar. En un año encontramos dos periodos ordinarios de sesiones, el primero de ellos inicia el 1º de septiembre y concluirá el 15 de diciembre del mismo año, excepto en aquellos casos en que el Ejecutivo Federal inicie su encargo, caso en el que el periodo de sesiones podrá extenderse hasta el 31 de diciembre; el segundo periodo ordinario inicia el día 1º de febrero y no podrá ampliarse más allá del 30 de abril.

En ambos periodos de sesiones el Congreso habrá de ocuparse de estudiar y discutir, así como de votar aquellas iniciativas que le sean presentadas y que se ajusten a lo preceptuado por los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal; el artículo 71 señala quienes tendrán la facultad para iniciar leyes; mientras que el artículo 72 establece el proceso legislativo.

Aunque la Constitución establece los periodos ordinarios de sesiones (también denominado periodo constitucional) el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo

27 señala que las sesiones de las Cámaras podrán ser ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes.

Sesión Ordinaria. Son **ordinarias** las que se celebran durante los días hábiles de los periodos constitucionales, serán públicas y darán inicio, por regla general, a las 12:00 horas, y duraran hasta las 4:00 horas.

Sesión Extraordinaria. Son **extraordinarias** las que se celebran fuera de los periodos constitucionales o en los días feriados dentro de ellos.

Sesiones Públicas. Por lo que hace a la **sesión pública** todas las sesiones del Congreso o de alguna de sus Cámaras, sean ordinarias o extraordinarias, deberán ser públicas y por excepción, secretas.

Sesiones Secretas. Las sesiones denominadas **secretas** tienen como fin principal tratar aquellos asuntos que exigen sigilo o estricta reserva; estos asuntos deben ser conocidos, discutidos y resueltos a puerta cerrada, antes de ser dados a conocer a la población o a los medios de comunicación.

Sesiones Prorrogadas. Se comprenderá como **sesión prorrogada**, la ordinaria o extraordinaria que habiendo cumplido cuatro horas de duración, puede ser prorrogada por disposición del presidente de la Cámara o por iniciativa de alguno de los individuos que la integran.

⁴⁰ IDEM, p. 20.

Sesiones Permanentes. Cuando el asunto a tratar en una sesión sea complejo y exija una larga discusión o debate, la asamblea puede constituirse en **sesión permanente** con el propósito de tratar exclusivamente el asunto de que se trate y atenderlo de la mejor manera.

3.1.2 Contenido de las Sesiones.

Las sesiones pueden tener contenidos diferentes por disposición Constitucional, legal o reglamentaria; en caso de tratarse de una sesión ordinaria el contenido de la sesión es fijado en el orden del día, si se trata de una sesión de tipo extraordinario es establecido de conformidad con la convocatoria expedida para tal efecto.

Los temas que deben tratar en la sesión son los que caracterizan su contenido de acuerdo a las funciones y al ejercicio de las facultades que tienen las Cámaras, tales como legislar, resolver cuestiones político administrativas o político jurisdiccionales en materia de juicio político o declaración de procedencia. Es así, como en función de los contenidos de las sesiones podemos distinguir asuntos legislativos, asuntos político administrativos, asuntos político jurisdiccionales y facultades de investigación.

a) Asuntos Legislativos.

La función principal de las Cámaras es legislar, aunque realicen otras funciones, de acuerdo con Miguel Ángel Camposeco legislar “no solamente es la expedición de nuevas leyes o códigos, sino la actividad permanente de revisión de los ordenamientos legales que conforme el Derecho Positivo Nacional Vigente; actividad que abarca la proposición de reformas, adiciones,

supresiones o modificaciones a los textos de los preceptos vigentes”⁴¹ con esta definición nos queda claro que el trabajo legislativo no se reduce a la creación de las leyes sino además es necesario que los legisladores estén atentos a las demandas sociales para adecuar las normas a los requerimientos de una sociedad en constante movimiento, pues como sabemos el derecho es y debe ser dinámico pues la sociedad también lo es.

El proceso de producción legislativa abarca las etapas de iniciativa, dictámen, discusión, aprobación, expedición, sanción, promulgación, publicación e inicio de vigencia.

- i) **Iniciativa.** Es el acto por el cual los órganos del Estado, facultados para ello por la Constitución, presentan ante el Congreso de la Unión un proyecto de ley.
- ii) **Discusión** Es el acto por el cual las Cámaras que integran el Congreso de la Unión deliberan sobre las iniciativas que les han sido presentadas a fin de determinar si deben o no ser aprobadas.
- iii) **Aprobación.** Acto por el cual las Cámaras del Congreso de la Unión aceptan un proyecto de ley, dicha aprobación puede ser total o parcial.
- iv) **Sanción** se da este nombre a la aceptación de una iniciativa aprobada por el Poder Legislativo.
- v) **Publicación.** A través de este acto se da a conocer a los sujetos, que deben cumplir, una ley aprobada y sancionada, mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- vi) **Inicio de Vigencia.** Es el momento a partir del cual la observancia de la norma jurídica se hace obligatoria.

⁴¹ Ibidem p. 43.

Cabe señalar que la obligación principal de los legisladores es, precisamente, legislar y esto constituye un derecho y una obligación, “el legislador es quien tiene atribuida la función de crear normas con rango de ley”⁴² por lo tanto cuando el legislador olvida esta obligación el propósito principal para el cual fue creado este Poder deja de cumplirse. Ahora bien no sólo se trata de legislar, sino además, de hacerlo atendiendo al principio de supremacía constitucional, sin olvidar que la Constitución Federal es el ordenamiento máximo dentro de nuestro sistema jurídico por lo tanto los legisladores tienen la obligación de hacer cumplir la constitución y si para que la constitución sea cumplida es necesario que legislen deben hacerlo, pues de lo contrario el no hacer del legislador conduce a la inaplicabilidad de la Constitución.

b) Asuntos Político Administrativos.

La Constitución le otorga al Congreso de la Unión, o bien a las Cámaras en forma exclusiva, facultades que pueden ser clasificadas en los contenidos político administrativos de las sesiones.

Entre estas facultades encontramos cuando el Congreso se reúne a sesionar para:

- ◆ Admitir nuevos Estados a la Federación o para formar nuevos dentro de los límites de los Estados ya existentes;
- ◆ Para arreglar en forma definitiva las líneas divisorias que limitan a los Estados, terminando con las diferencias que entre ellos se suscitan sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, siempre y cuando dichas diferencias no tengan carácter contencioso;

⁴² MENÉNDEZ VILLAVERDE, Ignacio, La Inconstitucionalidad por Omisión, McGraw-Hill, España, 1997, p. 9

- ◆ Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación;
- ◆ Para legislar en lo relativo al Distrito Federal.

c) Asuntos Político Jurisdiccionales.

El ejercicio de las facultades político jurisdiccionales que tiene encomendada el Congreso se realizan sucesivamente por los diversos actos que cada una de las Cámaras debe cumplir dentro de un procedimiento que les otorga autonomía e independencia entre sí.

Las sesiones con contenido de facultades político jurisdiccionales del Poder Legislativo tenemos lo referente a la Declaración de Procedencia y al Juicio Político.

La declaración de Procedencia es definido por Elisur Arteaga Nava como “un acto político administrativo, de contenido penal, procesal, irrenunciable, transitorio y revocable, competencia de la cámara de diputados, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales, a fin de que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo y que la declaración precisa”⁴³.

Como podemos ver la declaración de procedencia tiene por objeto separar del cargo a un funcionario público que goza de inmunidad para que sea juzgado por delitos que presuntamente ha cometido, a fin de determinar su culpabilidad o inocencia. Dicho procedimiento es seguido por la Cámara de

⁴³ ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, 2 ed., Oxford, México, 1999, p. 739.

Diputados quien declarará por mayoría absoluta de sus miembros si ha o no lugar a proceder contra un servidor público investido de fuero.

El Juicio Político se seguirá a los funcionarios públicos señalados en el artículo 110 de la Constitución cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho. En este caso la Cámara de Diputados funge como órgano acusador y la Cámara de Senadores se erige como jurado de sentencia.

d) Facultades de Investigación.

Las Cámaras de Diputados y Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria que integran la Administración Pública Federal.

3.1.3 El Proceso Legislativo

El Artículo 71 constitucional se encuentra ubicado dentro del título tercero, capítulo segundo, sección II, de nuestra Constitución, bajo el título “De la iniciativa y formación de leyes” y en éste se establece quiénes están facultados para expedir leyes y reglamentos rezando de la siguiente manera:

Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República.

II. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y

III. A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados y los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

De este precepto se desprende quienes son los facultados para poder iniciar una ley o decreto, sin embargo en este numeral no se señala como facultado para iniciar leyes ante el Congreso General a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero si nos remitimos al artículo 122 Constitucional en su Base Primera, inciso ñ, podemos observar que también tiene facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pues explícitamente dicho numeral le da esa atribución en materias relativas al Distrito Federal y siendo leyes de aplicación Federal las que aprueba el Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal estará facultada para iniciar leyes bajo cualquier precepto.

El artículo 72 de nuestra Carta Magna prevé el Proceso Legislativo; establece la manera en que se realizará la discusión de las leyes o decretos.

Todo proceso legislativo comienza con una iniciativa, y ésta, para poder derivar en una ley posteriormente, debe cubrir ciertos requisitos como son: que sea presentada por quienes tienen el derecho o facultad de realizarla, es decir, por el Poder Ejecutivo Federal, los Diputados o Senadores del Congreso de la Unión, por las Legislaturas de los Estados o por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; referidos a materias que puedan ser reguladas por el Congreso de la Unión; ser presentadas en su momento procesal oportuno y ante la Cámara que en su caso debe actuar como Cámara de origen. Si no se

establece como requisito que se presente en una de las Cámaras, teniendo ésta la calidad de Cámara de origen, forzosamente. podrá presentarse indistintamente en cualquiera de las dos.

Cuando no se requiere que una ley o decreto sea resuelto exclusivamente por alguna de las cámaras, se sigue el siguiente procedimiento:

Cuando un proyecto de ley o decreto es presentado en alguna de las Cámaras, ya sea la de Diputados o la de Senadores, aquella que lo recibe para su estudio se denomina Cámara de Origen. La Cámara de Origen puede desecharlo en cuyo caso no podrá volver a presentarse en las sesiones del año; o bien, puede aprobarlo. Una vez que el proyecto ha sido aprobado, después de su estudio, por la Cámara de Origen, se manda a la otra Cámara que recibirá el nombre de Cámara Revisora.

Una vez que la Cámara Revisora tiene en su poder el proyecto puede suceder:

a) Que lo apruebe. Una vez que la Cámara Revisora aprueba el proyecto lo envía al Ejecutivo Federal a fin de que éste lo estudie, pudiendo el Presidente de la República quien tiene diez días para hacer observaciones; puede ser que al no tener observaciones que hacerle al proyecto lo publique de manera inmediata; o bien, puede suceder que sea desechado todo o parcialmente por el Ejecutivo y éste lo remita a la Cámara de Origen con algunas observaciones para que así la Cámara de Origen lo discuta nuevamente; y si ésta lo confirma por las dos terceras partes del número total de los legisladores presentes, lo enviará nuevamente a la Cámara Revisora, si la Cámara Revisora lo aprueba

por las dos terceras partes del número total de los legisladores presentes, el proyecto se convierte en ley o decreto y se enviará al Ejecutivo Federal para su promulgación.

b) Que lo deseche parcialmente, modifique o adicione. La Cámara Revisora entonces lo mandará a la Cámara de Origen, en donde únicamente se discutirán los puntos que hayan sido desechados, modificados o adicionados. Si las adiciones o reformas propuestas por la Cámara Revisora son aprobados por la mayoría absoluta de los presentes en la Cámara de Origen, se mandará al Poder Ejecutivo para seguir con el procedimiento señalado en el inciso anterior. Si no aprueba la Cámara de Origen por mayoría de votos lo propuesto por la Cámara Revisora, se enviará a esta última para que en ella estudien las razones que tiene la Cámara de Origen para no aprobar el proyecto. Si por mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara Revisora se desechan las adiciones o modificaciones propuestas por ella, se enviará entonces al Ejecutivo para que se continúe con el procedimiento descrito en el inciso a). Si por el contrario, por mayoría absoluta de los presentes en la Cámara Revisora se insistiera en las reformas, adiciones o modificaciones propuestas, todo el proyecto no deberá volver a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, salvo que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes que se expida la ley o decreto sólo con los artículos ya aprobados, reservándose los adicionados o reformados para su examen y discusión en sesiones siguientes.

c) Que lo deseche en su totalidad devolviéndolo a la Cámara de Origen con las observaciones pertinentes a fin de que la Cámara de Origen lo estudie nuevamente. Si al examinarlo lo aprueba la mayoría absoluta de los miembros presentes, se mandará a la Cámara Revisora, quien lo estudiará de nueva cuenta y, si lo aprueba por la mayoría absoluta, lo enviará al Ejecutivo Federal

para seguir el trámite señalado en el inciso a) del numeral en comento; si no lo aprueba entonces no podrá volver a presentarse este proyecto en ese período ordinario de sesiones.

Es importante destacar que las iniciativas o decretos se discutirán de manera preferente en la Cámara en que fueron presentadas salvo, que haya transcurrido un mes desde que pasaron a la comisión dictaminadora y está no rinda su dictamen, en cuyo caso pueden presentarse y discutirse en la otra Cámara.

El inciso h) del artículo 72 Constitucional, establece una excepción a la regla de que todas las leyes o decretos puede iniciar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, pues esto es así, salvo en tratándose de los proyectos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas, los cuales deberán tener como Cámara de Origen la Cámara de Diputados.

El proceso legislativo, como ya hemos visto, se encuentra regulado por una serie de normas y cabe señalar que las mismas "...existen para evitar precipitaciones, improvisaciones y desorden en el conocimiento de las iniciativas que legalmente son de conocimiento del poder u órgano. Tienden a sistematizar la lectura, el conocimiento, análisis, estudio, la discusión, impugnación y aprobación o rechazo de las iniciativas, todo con el fin de evitar actos defectuosos o viciados"⁴⁴ Sin embargo y pese a lo anterior, muchas veces nuestros legisladores, a pesar de contar con tiempo para discutir las iniciativas o proyectos que se les presentan, legislan al vapor provocando mayores problemas con leyes o decretos viciados o con lagunas enormes, o bien, se

⁴⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, 2 ed., Oxford, México, 1999, p. 191.

quedan ahí las iniciativas sin que trasciendan y sean discutidas y mucho menos aprobadas.

3.2 Cámara de Diputados.

Como ha quedado señalado la Cámara de Diputados forma parte del Congreso de la Unión, y esta se encuentra constituida por 500 diputados, sin embargo resulta necesario abordar de manera más específica la forma en que son elegidos los 500 representantes que integran dicha Cámara, así como su estructura interna.

3.2.1 Estructura de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados se compone de 500 representantes, mismos que duran en su encargo tres años, por cada Diputado propietario se elige a un suplente.

De los 500 representantes que integran la Cámara de Diputados 300 son elegidos mediante el principio de votación mayoritaria relativa, a través del sistema de distritos electorales uninominales y 200 electos según el principio de representación proporcional, por medio del sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

Para establecer la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales habrá de dividirse la población total del país entre estos, y a efecto de señalar la distribución de tales distritos entre las entidades federativas es necesario tomar en consideración el último censo general de población. Para

ello es necesario que por ningún motivo la representación de un Estado sea menor a dos diputados de mayoría.

Para elegir a los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales se establecieron cinco circunscripciones electorales plurinominales en todo el territorio nacional; además será necesario cumplir con los requisitos que establece el artículo 54 Constitucional, y que son los siguientes:

1. El partido político que pretenda obtener el registro de sus listas regionales deberá acreditar que participa con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos 200 de los 300 distritos electorales uninominales.
2. Para que un partido político tenga derecho a la asignación de diputados por este principio tendrá que alcanzar por lo menos el 2% del total de la votación emitida.
3. Si un partido político cumple con los dos requisitos señalados podrá contar con diputados por este principio, de conformidad con el número de su votación nacional emitida, el número de candidatos que le corresponde por cada circunscripción.
4. La asignación de candidatos se realizará atendiendo al orden en el que se encuentran los candidatos en las listas correspondientes.

En ningún caso un partido político puede contar con más de 300 diputados electos por ambos principios.

3.2.1.1 Estructura General de la Cámara de Diputados.

La Cámara de diputados esta estructurada por órganos de gobierno, órganos técnicos y órganos administrativos.

Los Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados son:

i) El Pleno el cual esta integrado por los 500 diputados de la Cámara.

ii) La mesa directiva, que se integra por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios duran en su cargo un año (art. 17 L.O.C.G.). Tiene entre otras atribuciones:

- a) Conducir las sesiones de la Cámara y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y Ley orgánica.
- b) Realizar la interpretación de las normas de la Ley Orgánica.
- c) Formula y cumple el orden del día para la sesión.
- d) Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos cumplan las normas que regule su formulación y presentación.

iii) La Junta de Coordinación Política que esta integrada por un presidente y los coordinadores de cada grupo parlamentario (art.31 L.O.C.G.). entre sus atribuciones se encuentran:

- a) Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con las propuestas, iniciativas o minutas que requieren de votación en el pleno para realizar el trabajo legislativo.

- b) Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado;

- c). Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente;

- d) Presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara;

- e) Analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la Cámara;

- f) Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo;

- g) Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios;

- h) Proponer al Pleno la convocatoria para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Federal Electoral, en los términos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la presente Ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los procedimientos que de ella se deriven, con el consenso de los respectivos grupos parlamentarios

IV. La conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos, está integrada por el presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política (art. 37 L.O.C.G.). Este órgano tiene las siguientes atribuciones:

a) Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones;

b) Proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera.

c) Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos;

d) Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara.

v) **Comisiones y Comités** (art. 39 y 46 L.O.C.G.).

Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

Los comités son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.

Órganos Técnicos y Administrativos.

Para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, la Cámara cuenta con:

La Secretaría General, dicha secretaria constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados

La Cámara tendrá una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.

La Secretaría de Servicios Parlamentarios se integra con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción a los servicios siguientes:

a) Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva, que comprende los de: comunicaciones y correspondencia; turnos y control de documentos; certificación y autenticación documental; instrumentos de identificación y diligencias relacionados con el fuero de los legisladores; registro biográfico de los integrantes de las legislaturas; y protocolo, ceremonial y relaciones públicas;

b) Servicios de la Sesión, que comprende los de: preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno; registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o de decreto; distribución en el Pleno de los documentos sujetos a su conocimiento; apoyo a los Secretarios para verificar el quórum de asistencia; cómputo y registro de las votaciones; información y estadística de las actividades del Pleno; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones; y registro de leyes y resoluciones que adopte el Pleno;

c) Servicios de las Comisiones, que comprende los de: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su Secretario Técnico; registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a Comisiones; y registro y elaboración del acta de sus reuniones;

d) Servicios del Diario de los Debates, que comprende los de: elaboración integral de la Versión Estenográfica; del Diario de los Debates; y de la Gaceta Parlamentaria;

e) Servicios del Archivo, que comprende los de: formación, clasificación y custodia de expedientes del Pleno y las Comisiones; y

desahogo de las consultas y apoyo documental a los órganos de la Cámara y a los legisladores; y

f) Servicios de Bibliotecas, que comprende los de: acervo de libros; hemeroteca; videoteca; multimedia; museografía; e informática parlamentaria.

La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros se integra con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción a los servicios siguientes:

a) Servicios de Recursos Humanos, que comprende los de: aspectos administrativos de los servicios de carrera; reclutamiento, promoción y evaluación permanente del personal externo a los servicios de carrera; nóminas; prestaciones sociales; y expedientes laborales;

b) Servicios de Tesorería, que comprende los de: programación y presupuesto; control presupuestal; contabilidad y cuenta pública; finanzas; y formulación de manuales de organización y procedimientos administrativos;

c) Servicios de Recursos Materiales, que comprende los de: inventario, provisión y control de bienes muebles, materiales de oficina y papelería; y adquisiciones de recursos materiales;

d) Servicios Generales y de Informática, que comprende los de: mantenimiento de bienes inmuebles; alimentación; servicios generales; apoyo técnico para adquisiciones de bienes informáticos; instalación y mantenimiento del equipo de cómputo; y asesoría y planificación informática;

e) Servicios Jurídicos, que comprende los de: asesoría y atención de asuntos legales de la Cámara, en sus aspectos consultivo y contencioso;

f) Servicios de Seguridad, que comprende los de: vigilancia y cuidado de bienes muebles e inmuebles; seguridad a personas; y control de acceso externo e interno; y

g) Servicios Médicos y de Atención a Diputados.

Otros Órganos Técnico de la Cámara de Diputados:

La Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna el contralor tiene a su cargo practicar auditorías, revisiones, investigaciones y verificaciones; recibir quejas y denuncias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas; así como conocer de los recursos de revocación, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y llevar a cabo los procedimientos derivados de las inconformidades presentadas por contratistas y proveedores.

La Contraloría Interna cuenta con las Direcciones Generales de Auditoría, de Control y Evaluación y de Quejas, Denuncias e Inconformidades, a las cuales les corresponden las siguientes facultades:

- a) **Dirección General de Auditoría** le corresponde elaborar, aplicar y verificar el cumplimiento del programa anual de control y auditoría, realizar auditorías y aclaración de las observaciones hasta la solventación y/o elaboración de los dictámenes de responsabilidades; vigilar que el manejo y aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales se lleven a cabo de acuerdo con las disposiciones aplicables.
- b) **Dirección General de Control y Evaluación** le corresponde diseñar, implantar, supervisar y evaluar los mecanismos de control de la gestión de las unidades administrativas de la Cámara y participar en actos de fiscalización.

- c) **Dirección General de Quejas, Denuncias e Inconformidades** le corresponde recibir e investigar las quejas, denuncias e inconformidades interpuestas contra servidores públicos de la Cámara, en el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas, notificar el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa, investigar y substanciar los procedimientos en materia de responsabilidades administrativas e inconformidades previstos en las disposiciones legales y normativas aplicables, dictar las resoluciones correspondientes, e imponer las sanciones en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; atender e intervenir en los diferentes medios de impugnación ante las autoridades competentes e interponer los recursos legales que correspondan en los asuntos que intervenga, así como representar a la Contraloría Interna en los recursos legales y ante las autoridades jurisdiccionales locales o federales.

La Coordinación de Comunicación Social tiene a su cargo la difusión de las actividades de la Cámara, sirve de enlace con los medios de comunicación, y es responsable del programa de publicaciones.

La Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentario y administrativo y financiero de la Cámara de Diputados es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas.

3.2.2 Facultades Exclusivas de la Cámara de Diputados.

La Constitución establece algunas facultades exclusivas para la Cámara de Diputados en su artículo 74, el cual señala como facultades exclusivas de esta Cámara:

- Expedir el Bando solemne para dar a conocer la declaración del Presidente Electo.
- Aprobación del Presupuesto de Egresos.
- Aprobación de la cuenta pública.
- Coordinar y evaluar a la Contaduría Mayor
- La Declaración de Procedencia

3.3. Cámara de Senadores.

Esta es una de las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en el cual se deposita el Poder Legislativo Federal, como sabemos esta Cámara fue suprimida en 1957, sin embargo a partir de 1974 forma parte del Poder Legislativo.

3.3.1 Estructura de la Cámara de Senadores.

La Cámara de Senadores se encuentra integrada por 128 senadores, por cada senador propietario se elige a un suplente, estos 128 senadores son electos a través de tres diferentes criterios a saber:

- ◆ Dos son elegidos en cada Entidad Federativa y el Distrito Federal atendiendo al principio de mayoría relativa.
- ◆ En cada Estado y el Distrito Federal uno es asignado a la primera minoría, esta la constituye la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido que por sí mismo ocupa el segundo lugar en número de votos en el Estado de que se trate.

- ◆ Los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal que está integrada por todo el territorio nacional.

Para efecto de designar a los senadores a la primera minoría y por medio del principio de representación proporcional es necesario que cada partido político registre una lista con dos fórmulas de candidatos las cuales serán para el caso de tener representantes por uno o ambos supuestos.

La Cámara de Senadores es renovada en su totalidad cada seis años, y sus integrantes no pueden ser electos para el periodo inmediato, ni aún con el carácter de suplentes. En el caso de los suplentes podrán ser elegidos en el periodo inmediato como propietarios siempre que no hayan ejercido el cargo.

3.3.1.1 Estructura General de la Cámara de Senadores.

La Cámara de Senadores está integrada por:

- **La Mesa Directiva** que se compone por un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula.
- **La Junta de Coordinación Política** que expresa la pluralidad de la Cámara, se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura.
- **Comisiones:** que tiene la misma función que en la Cámara de Diputados, en el Senado las comisiones serán:

- a. Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia;
- b. Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos;
- c. De investigación: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional.

Así mismo para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas la Cámara de Senadores cuenta con las siguientes dependencias:

Una Secretaría General de Servicios Parlamentarios que tiene las siguientes atribuciones:

- a) Asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno;
- b) Recibir los documentos oficiales y de los particulares dirigidos a la Cámara, remitirlos desde luego a la Mesa Directiva y llevar un control de registro de los mismos;
- c) Asistir a los Secretarios de la Cámara en la recepción de las votaciones del Pleno;
- d) Auxiliar al Presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante cada periodo de sesiones;

- e) Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la Cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos;
- f) Llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la Cámara, y garantizar su publicación en el Diario de los Debates o en los medios autorizados;
- g) Desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de Dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente.

Secretaría General de Servicios Administrativos, de la que dependerá la Tesorería de la Cámara, la cual tiene las siguientes atribuciones:

- a) Encabezar y dirigir los servicios administrativos, a fin de que éstos se desempeñen con eficacia;
- b) Conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la Cámara; y
- c) Administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la Cámara.

Las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva, dichas unidades dependerán de la mesa directiva.

3.3.2 Facultades Exclusivas de la Cámara de Senadores.

Así como la Constitución confiere una serie de facultades exclusivas a la Cámara de Diputados lo hace con la Cámara de Senadores en su numeral 76, entre dichas facultades encontramos las siguientes:

- Aprobación de tratados celebrados por el Ejecutivo Federal.
- Analizar la política exterior.
- Ratificar el nombramiento que realice el Ejecutivo Federal de el Procurador General de la República, Agentes Diplomáticos, Cónsules, Empleados Superiores de la Secretaría de Hacienda, Jefes Superiores de la Armada y Fuerza Aérea.
- Actuar como jurado de sentencia en el caso del Juicio Político.
- Designar a los Ministros de la suprema Corte de justicia de la Nación de entre la terna que le presente el Presidente de la República.
- Declarar la desaparición de los Poderes.

3.4 Cuadro comparativo de la estructura de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Hemos señalado ya la estructura general de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, sin embargo resulta importante resaltar las diferencias que existen entre ambas Cámaras en torno a su estructura interna, para ello, tomando en consideración lo que establece la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, elaboraremos un cuadro comparativo a fin de establecer con claridad las diferencias existentes y que de

esta forma sean mayormente distinguido la forma en que se estructuran internamente las Cámaras que integran nuestro Congreso de la Unión.

	CÁMARA DE DIPUTADOS	CÁMARA DE SENADORES
MESA DE DECANOS	Se integra por siete miembros: un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios	Se integra por cinco miembros: un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios.
MESA DIRECTIVA	<p>Se integra por siete miembros: un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios.</p> <p>Se eligen por mayoría calificada de las dos terceras partes.</p> <p>No pueden formar parte de ella los coordinadores de los grupos parlamentarios.</p> <p>Se prevé la figura del vicepresidente en funciones de presidente</p>	<p>Se integra por ocho miembros: un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios.</p> <p>Se eligen por mayoría absoluta.</p> <p>Pueden formar parte de ella los coordinadores de los grupos parlamentarios.</p> <p>No existe la figura del vicepresidente en funciones del presidente.</p>

	<p>para el caso de que las ausencias de este último sean mayores a 21 días en periodo de sesiones o de 45 en los recesos.</p> <p>No se establece un procedimiento especial para la remoción de sus miembros, sólo se señala que se requiere la misma mayoría que al nombrarlos.</p> <p>La mesa directiva ejerce la mayoría de sus funciones de manera colegiada y adopta sus decisiones por consenso y, en caso de no lograrse, por mayoría absoluta.</p>	<p>Se establece un procedimiento especial de remoción: un senador debe presentar moción, debe adherirse a ella por lo menos cinco senadores y ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes.</p> <p>La mayoría de las facultades de la mesa directiva son desarrolladas de forma individual por el presidente de la mesa; sin embargo, cuando actúa como órgano colegiado adopta sus decisiones por mayoría absoluta</p>
--	---	---

	<p>Se establece la obligación de que la mesa directiva se reúna por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos.</p> <p>Las decisiones del presidente no son revocables.</p> <p>Corresponde al presidente llevar el registro del número de integrantes de cada grupo parlamentario y sus modificaciones.</p>	<p>No se establece periodicidad obligatoria para sesionar.</p> <p>Las decisiones del presidente se subordinan al voto del pleno, cuando así lo solicita un senador, se adhieran a la solicitud otros cinco y sea acordado por el pleno.</p> <p>Esta facultad corresponde al secretario general de servicios parlamentarios.</p>
<p>Vicepresidentes</p>	<p>Además de sus funciones de asistencia general al presidente y de sustitución del mismo en sus</p>	<p>Únicamente se reconocen a los vicepresidentes las facultades de asistencia y sustitución del presidente.</p>

	<p>ausencias temporales se reconoce expresamente la posibilidad de que asuman la representación protocolaria de la Cámara cuando así lo determine el presidente</p>	
Comisiones	<p>Cuenta con 40 comisiones ordinarias.</p> <p>Las comisiones ordinarias se integran hasta por 30 diputados.</p> <p>Ningún diputado puede pertenecer a más de 2 comisiones.</p> <p>Las comisiones ordinarias tienen además de sus facultades ordinarias de análisis legislativo y fiscalización, las de estudio del informe presidencial y análisis del ejercicio del gasto presupuestal en los ámbitos de su</p>	<p>Cuenta con 30 comisiones ordinarias.</p> <p>Las comisiones ordinarias son integradas hasta por 15 senadores.</p> <p>Ningún senador puede pertenecer a más de 4 comisiones.</p> <p>No se confiere facultades a las comisiones de análisis de informe y tampoco de revisión del ejercicio del gasto.</p>

	<p>competencia.</p> <p>La comisión jurisdiccional se integra por 12 y 16 diputados de entre los que se elige a aquellos que formarán parte de cada caso, de la “sección instructora” que conocerá de los casos de responsabilidades de los servidores públicos.</p>	<p>La comisión jurisdiccional se integra por 8 y 12 diputados de entre los que se elige a aquellos que formarán parte, en cada caso, de la “sección de enjuiciamiento” que conocerá de los casos de responsabilidades de los servidores públicos.</p>
Comités	<p>Se prevé la figura de los comités y se establece uno permanente, el de Información, Gestoría y Quejas.</p>	<p>No se reconoce la figura de los comités.</p>
Contraloría Interna	<p>Tiene como atribuciones las de recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de las mismas</p>	<p>Su función es la auditoria interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la cámara.</p>

	<p>Se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.</p> <p>Debe presentar informes trimestrales de sus actividades a la Conferencia.</p>	<p>No se especifica el órgano dentro del cual se adscribe.</p> <p>Debe presentar informes semestrales de sus actividades a la Conferencia.</p>
Disciplina Parlamentaria.	Se establece como causal de remoción de alguno de los cargos all interior de la Mesa Directiva el dejar de asistir a las reuniones plenarias o de la Mesa sin causa justificada.	No se establece esta causal de remoción.
Secretarios de la Mesa	Son tres.	Son cuatro.
Grupos Parlamentarios.	<p>La función de los Grupos Parlamentarios es proporcionar información, otorgar asesoría y preparar los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de sus miembros.</p> <p>Los recursos de los</p>	<p>La principal función de los Grupos Parlamentarios es alentar la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política.</p> <p>Los recursos de los</p>

	Grupos Parlamentarios son asignados por la Junta de Coordinación Política.	Grupos Parlamentarios son asignados por la Mesa Directiva.
Junta de Coordinación Política.	<p>Se integra exclusivamente por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios representados en la Cámara.</p> <p>Los miembros de la Junta pueden ser sustituidos conforme a las reglas internas de cada Grupo Parlamentario (procedimiento diferenciado para cada caso)</p> <p>La Presidencia de la Junta recae en el coordinador</p>	<p>Además de coordinadores de los Grupos Parlamentarios representados en la Cámara la Junta se integra por dos senadores pertenecientes al Grupo Parlamentario que representa la primera minoría.</p> <p>Los miembros de la Junta pueden ser sustituidos por el acuerdo firmado de la mayoría de sus integrantes (procedimiento igual para todos)</p> <p>La Presidencia de la Junta recae igualmente en el</p>

	<p>del Grupo Parlamentario que tenga la mayoría absoluta en la Cámara (por el total de la Legislatura) o, de la manera rotativa anual, por los coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios mayoritarios, de mayor a menor.</p> <p>Entre las facultades de la Junta destacan las de representación del Pleno, para su aprobación, del proyecto de presupuesto anual de la Cámara; así como las de asignación de los recursos humanos, materiales y financieros a los Grupos Parlamentarios.</p>	<p>coordinador del grupo mayoritario o de los tres grupos más grandes; sin embargo, en este último caso además se exige que dicho grupo, cuente con un número que represente por lo menos al 25 por ciento del total de la Cámara.</p> <p>Las facultades de presentación al Pleno, para su aprobación, del proyecto de presupuesto anual de la Cámara; así como las de asignación de los recursos humanos, materiales y financieros a los Grupos Parlamentarios,</p>
--	--	--

	<p>El Presidente de la Junta se auxilia en el cumplimiento de sus funciones por el Secretario General.</p> <p>Se debe reunir por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos.</p>	<p>corresponde a la Mesa Directiva.</p> <p>El Presidente de la Junta se auxilia de un secretario técnico nombrado por él.</p> <p>Se debe reunir por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y una vez al mes durante los recesos.</p>
<p>Secretaría General</p>	<p>Existe un solo secretario del cual depende dos secretarías: la de Servicios Parlamentarios y la de Servicios Aadministrativos y Financieros.</p>	<p>Existen dos secretarios generales: el de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y el la Secretaría de Servicios Administrativos (de la que depende la tesorería).</p>

	<p>La Cámara cuenta con una Unidad de la capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.</p> <p>El secretario general es electo por el pleno a propuesta de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes.</p> <p>Se especifican los requisitos que debe cumplir la persona que pretenda ser designada como secretario general.</p> <p>La secretaría de Servicios Parlamentarios tiene bajo su dirección tres centros; el de Estudios de</p>	<p>La Cámara cuenta con un Centro de Capacitación y Formación Permanente de sus servidores públicos.</p> <p>Los dos secretarios generales son electos por el pleno a propuesta de la Mesa Directiva por el voto de la mayoría de los Senadores presentes.</p> <p>No se establecen los requisitos a los que deberá someterse el nombramiento de los secretarios generales.</p> <p>No existen estas unidades.</p>
--	--	---

	<p>Finanzas Públicas, de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; y de Estudios Sociales y Opinión Pública.</p> <p>No se cuenta con tesorería general, los servicios de ésta son prestados por la Secretaría General de Servicios Administrativos y Financieros.</p>	<p>Cuenta con una tesorería adscrita a la Secretaría General de Servicios Administrativos.</p>
Servicio de Carrera	<p>La Conferencia propone al Pleno el Proyecto del Estatuto del Servicio de Carrera.</p>	<p>La Comisión de Estudios Legislativos elabora el Proyecto del Estatuto del Servicio de Carrera.</p>
<p>Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.</p>	<p>Se conforma por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios y el Presidente de la Mesa y tiene funciones básicamente programáticas</p> <p>Es la encargada de integrar el calendario</p>	<p>No existe este órgano y estas facultades son desarrolladas por la Junta de Coordinación Política.</p> <p>La conformación del calendario legislativo</p>

	<p>legislativo.</p> <p>Tiene a su cargo la elaboración del proyecto de estatuto para la organización y funcionamiento de las Secretarías y de los Servicios de Carrera que debe ser aprobado por el Pleno.</p>	<p>corresponde a la Junta de Coordinación Política.</p> <p>La facultad de integración del Proyecto de Estatuto corresponde a la Comisión de Estudios Legislativos.</p>
--	--	--

3.5 Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

En los recesos del Congreso de la Unión hay una Comisión Permanente la cual forma parte de este Órgano Colegiado y es quien se encarga de dar atender asuntos en los recesos del Congreso de la Unión.

La Comisión Permanente se integra por 37 miembros de los cuales 19 son Diputados y 18 Senadores, estos 37 legisladores son nombrados por sus

Cámaras en la última sesión de cada periodo ordinario, por cada titular es designado un sustituto.

El artículo 78, párrafo segundo, de la Constitución establece las atribuciones de la Comisión Permanente y que son las siguientes:

Art. 78...

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.”⁴⁵

El mismo día en que las Cámaras acuerden la clausura de las sesiones ordinarias, los diputados y senadores nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán para elegir a su Mesa Directiva.

Para elegir a la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, deberá seguirse el siguiente procedimiento:

a) Los Diputados y Senadores se reunirán bajo la Presidencia provisional de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, o de éstos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales.

b) Para su auxilio, el Presidente provisional designará a dos Secretarios.

c) Los diputados y senadores elegirán por mayoría, en votación por cédula un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios; de estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

El Presidente y el Vicepresidente serán elegidos para un periodo de receso, entre los diputados, y para el periodo siguiente, entre los senadores.

⁴⁵ Véase el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez que han tomado posesión de sus cargos el Presidente declarará instalada la Comisión Permanente que celebrará sus sesiones correspondientes al primer receso de cada año de la Legislatura en el recinto de la Cámara de Diputados, y en el segundo receso, en el recinto de la Cámara de Senadores. Las sesiones de la Comisión Permanente tendrán lugar una vez por semana en los días y a las horas que el Presidente de la Comisión Permanente indique, en el caso de que sea necesario celebrar algunas otras sesiones fuera de los días señalados para ello el Presidente realizará la convocatoria respectiva.

Los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a una de las Cámaras y que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnaran a las comisiones relativas de la Cámara que corresponda y cuando se trate de iniciativas de ley o de decretos, se imprimirán y se ordenará su inserción en el Diario de los Debates; se remitirán para su conocimiento a los diputados o senadores, según el caso, y se turnarán a las comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas.

Las resoluciones que adopte la Comisión Permanente serán por mayoría de votos de sus miembros presentes.

El último día de su ejercicio en cada periodo esta comisión deberá tener formados dos inventarios, uno para la Cámara de Diputados y otro para la de Senadores los cuales serán turnados a las Secretarías de las respectivas Cámaras y contendrán las memorias, oficios, comunicaciones y otros documentos que hubiere recibido durante el receso del Congreso.

CAPÍTULO IV.

TEORÍA DE LA ACCIÓN POR OMISIÓN.

4.1 Omisión Legislativa como incumplimiento de un deber jurídico.

Como hemos establecido, la Constitución es el ordenamiento supremo de un Estado, es un instrumento que consagra los derechos fundamentales de los individuos que lo habitan y que establece la forma de organización del mismo.

La Constitución contienen normas de eficacia directa y normas de eficacia indirecta, las primeras de ellas son las que son idóneas directamente para regular situaciones concretas y no necesitan de nada más para ser eficaces, mientras que las de eficacia indirecta “requieren de actos normativos posteriores que las tornen plenamente eficaces”³⁹ Es decir, estas normas no son suficientemente completas como para poder ser operadas o aplicadas en forma directa requieren para ello un posterior desarrollo normativo que es realizado, por supuesto, por el poder legislativo.

Sin embargo en la actualidad existe una tendencia por los poderes del Estado a incorporar en los textos de las constituciones, ya sean reformadas o creadas por el Constituyente, textos que implican prerrogativas para los ciudadanos, de forma genérica y que implican objetivos o metas que aun no son alcanzadas por el Estado o que no tiene la posibilidad de otorgar en el mundo fáctico, este fenómeno se ha visto acentuado en los países de tercer mundo,

³⁹ BAEZ SILVA, Carlos, La omisión legislativa y el problema procesal que genera su planteamiento en el ordenamiento federal; Lex. Difusión y Análisis, N. 106, abril, 2004, p. 25.

como es el caso mexicano, tal vez pretendiendo crear la esperanza en los habitantes de estos de lograr un mejor nivel de vida que no siempre alcanzan quedando solo en ilusiones, es por ello que el Estado debe preocuparse y procurar que la norma jurídica sea eficaz y no solo un puñado de buenas intenciones que no ayudan en nada a resolver los problemas de una sociedad cada vez más necesitada de normas eficientes y eficaces.

En diversos Estados en vías de desarrollo las Constituciones contienen normas referentes al reconocimiento de los derechos fundamentales de los ciudadanos, no obstante estas normas no siempre son cumplidas o incluso exigibles en virtud de que no han alcanzado su desarrollo reglamentario y por lo tanto la norma a pesar de encontrarse consagrada en la Constitución deja de tener eficacia plena. A este tipo de normas nos hemos referido con anterioridad como normas de eficacia indirecta, son aquellas que requieren de la actividad posterior del legislador para tener andamio, por lo tanto podemos decir que este tipo de normas tiene un potencial desarrollo que implica un mandato al legislador.

Dada la supremacía de la Constitución todos nos encontramos obligados a respetarla y obedecerla, de esta responsabilidad no se encuentra exentos los integrantes de los poderes constituidos, de tal manera que él tiene la obligación constitucional de respetarla y hacerla respetar.

El mandato constitucional del Poder Legislativo es legislar, crear normas jurídicas, esa es la función primordial que tiene encomendada. De acuerdo con Carlos Baez “la probabilidad de que el legislativo legisle se presenta únicamente cuando este órgano está facultado constitucionalmente para ello, es

decir, a contar con atribuciones para legislar, es probable o más seguro, que el legislador haga leyes, o que las haga incompletas o deficientes”.⁴⁰

Es por ello que resulta importante determinar hasta que punto el legislador es dueño de sus silencios y hasta que punto puede establecer de manera libre la oportunidad de su actuación. Para ello debemos recordar que el “legislador es quien tiene atribuida la función de crear normas con rango de ley, sea cual sea la forma que éstas adopten en el concreto ordenamiento de que se trate”⁴¹, además deberíamos preguntarnos si es la inobservancia indefinida de la obligación constitucional del legislador que provoca la ineficacia positiva de la Constitución es admisible

Sin embargo “cuando la Constitución ordena a uno de los poderes del Estado el ejercicio de una competencia, ese poder esta obligado a ponerla en movimiento. Y cuando su abstención implica o involucra un daño o gravamen a una persona dicha persona debiera estar legitimada para impulsar a la jurisdicción constitucional a controlar al órgano renuente a cumplir con sus obligaciones”⁴²

La omisión del legislador puede llegar a afectar de manera importante la eficacia de la Constitución rompiéndose de esta manera con el principio de supremacía de nuestra Constitución, pues de acuerdo con este la Constitución es la Norma jerárquicamente más importante del Estado, nada se encuentra por encima de ella nada le puede ser contraria y debe ser observada por todos en

⁴⁰ BAEZ SILVA, Carlos, La Omisión Legislativa y su Inconstitucionalidad en México, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, n. 85, Septiembre-Diciembre, México, 2002 p.8

⁴¹ VILLAVERDE MENECEZ, Ignacio, La Inconstitucionalidad por Omisión, McGraw-Hill, España, 1997, p.9.

⁴² FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco; Inconstitucionalidad por omisión, Ed. Temis, Colombia, 1997, p. 6.

todo momento, y cuando a causa de la omisión del legislador esta no se cumple vemos un claro quebrantamiento a dicho principio.

Ahora bien, la Constitución no solo contiene normas prohibitivas también contiene normas positivas que ordenan al legislador realizar determinadas misiones o perseguir determinados fines, en virtud de ello es necesario analizar que “si se considera como único control posible de la actividad del legislador el derivado del tipo de vinculación propia de las normas negativas (de prohibición), excluyendo cualquier otro control sobre la vinculación del legislador a las normas positivas, habrá un importante sector de la Constitución al que se ha privado de su valor normativo.”⁴³

De acuerdo con lo anterior es importante resaltar que las normas contenidas en la Constitución son igual de importantes y supremas de tal forma que todas son vinculatorias y no solo las prohibiciones contenidas dentro del marco constitucional.

En este mismo tenor se manifiesta Juan Carlos Morón Urbina, cuando afirma “las constituciones no solo se dirigen al legislador ordenándole en cierto sentido, lo que no pueden modificar, o prohibiéndole legislar sobre ciertos objetivos; sino también le imponen al legislador ejercer su función sobre un determinado tema, por ella consagrado”⁴⁴

⁴³ VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, Ob.cit., p. 18.

⁴⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos, La Omisión Legislativa como un Caso de Inconstitucionalidad, Revista Jurídica del Perú, Año XXXIX, Número III-IV, Perú, Julio-Diciembre, 1988.

4.2 Omisión Legislativa y su inconstitucionalidad.

El Diccionario de la Real Academia Española señala que omisión deriva del latín *omissio*, *-ōnis*, entendiéndose por dicho vocablo "1. Abstención de hacer o decir. 2. f. Falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado. 3. f. Flojedad o descuido de quien está encargado de un asunto"⁴⁵

De acuerdo con esta definición de omisión que da la Real Academia Española encontramos que omisión puede entenderse también como flojedad o descuido de quien esta encargado de un asunto, en este caso los legisladores están encargados la función legislativa y en algunos casos dejan de atenderla dando como resultado silencios u omisiones legislativos que pueden presentarse de diversas maneras.

Cuando nos referimos a la omisión del legislador pretendemos indicar que éste no ha actuado como se esperaba, que la conducta que se espera realice el legislador no ha sido realizada; en este sentido habremos de señalar que esa conducta que se espera el legislador realice no es otra sino legislar; De tal manera que la expresión omisión del legislador indica que el facultado para crear leyes no ha ejercido tal facultad, es decir, que no ha creado alguna ley o bien no lo ha hecho de manera suficiente cuando era probable que lo hiciera.

Esta tesis de alguna forma es reafirmada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en tesis jurisprudencial del pleno cuando señala "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...” como vemos el máximo tribunal de nuestro país ha determinado que es obligación del legislado expedir leyes o reformar las que existen para dar armonía a las disposiciones fundamentales, que son las constitucionales.

Pese a que existe una discusión sobre la obligatoriedad de los legisladores de legislar nosotros nos inclinamos por aquellos que señalan que si existe una vinculación total de la Constitución y que por tanto los legisladores si se encuentran obligados a crear las normas que tornen plenamente eficaz a la Constitución como la norma suprema que es.

Si atendemos a la rigidez que tiene como característica nuestra Constitución y al principio de supremacía, podemos determinar que el legislador ha recibido del poder constituyente ciertas atribuciones contenidas en el texto constitucional y que por tanto este órgano debe crear ciertas leyes con la finalidad de que la Norma Suprema sea totalmente eficaz.

A este respecto señala Biscaretti de Ruffia: “debe observarse que respecto de las normas constitucionales el legislador ordinario debe emanar para dar plena ejecución a la Constitución. Tales normas, en efecto:

- a. A veces son requeridas directamente por aquella, que establece un término máximo de emanación.
- b. Otras son exigidas de modo explícito, y sin fijación de términos.

⁴⁵ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, consultable en <http://www.rae.es/>, 8 mayo 2006, 11:40 pm.

c. Otras son, genéricas e implícitamente requeridas por los artículos programáticos de la Constitución⁴⁶”

De lo anterior podemos decir que si no hay algún procedimiento jurídico para obligar al legislador a realizar la actividad que le ha sido encomendada, y que no ha realizado de manera responsable y consciente de su trascendencia para los fines que el Estado se ha planteado en su Carta Fundamenta, es posible que su no hacer provoque una violación a la Constitución.

Sin embargo es necesario precisar en qué casos una omisión del legislador es contraria a la Constitución al respecto Francisco Fernández Segado señala que la omisión legislativa inconstitucional es “el incumplimiento de mandatos constitucionales permanentes y concretos”⁴⁷, para Luis Aguilar de Luque es “la violación constitucional provocada por la inactividad del órgano legislativo pese a la existencia de un mandato constitucional explícito al respecto”⁴⁸ para Morón Urbina la inconstitucionalidad por omisión “esta constituida por la inacción legislativa en la reglamentación de los principios contenidos en el texto constitucional”⁴⁹ Para Rubén Hernández Valle son “la abstención del legislador para desarrollar preceptos constitucionales”⁵⁰ mientras tanto para José Julio Fernández es “la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación”⁵¹

⁴⁶ BISCARETTI DE RUFIA, citado por MORÓN URBINA, Juan Carlos, Revista Peruana de Derecho Constitucional I, Perú, 1999.

⁴⁷ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, Op.cit., p.14.

⁴⁸ AGUILAR DE LUQUE, Luis, El Tribunal Constitucional y la Función Legislativa, Revista de Derecho Político, N0. 24, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1987.

⁴⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos, Op.cit., p. 350.

⁵⁰ Citado por Morón Urbina, op.cit., p. 460

⁵¹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, La Inconstitucionalidad por Omisión, Madrid, Civitas,1998, p. 81.

Esta última apreciación es susceptible de ser criticada porque en esta definición se incluye como un elemento de inconstitucionalidad una consideración totalmente subjetiva que la inactividad legislativa haya abarcado un tiempo excesivamente largo, esto es totalmente relativo pues como calificar que el tiempo ha sido largo en exceso, quien puede determinarlo, atendiendo a que parámetros.

Gomes Canotilho señala que la omisión inconstitucional “es el incumplimiento de mandatos constitucionales permanentes y concretos”⁵² Mientras tanto Luis Aguilar de Luque señala “tan inconstitucional es una actuación positiva del legislador vulneradora del orden constitucional, como la no actuación cuando constitucionalmente esta prevista, o dicho en otros términos, tan alterada queda la plenitud del texto constitucional y tan negada la voluntad del constituyente con un actuar contrario a la constitución como con un no actuar.”⁵³

En este caso compartimos la opinión de Luis Aguilar de Luque ya que no solo hay violaciones a las normas jurídicas por acción también ocurre por omisión y en el caso de las Normas Constitucionales considero que las mismas son vulneras por acciones, pero también por omisiones y el legislador no se encuentra exento de poder violentar o vulnerar el texto constitucional por su inactividad.

Es necesario precisar que no todos los silencios legislativos son constitutivos de una contravención a la Constitución, debemos considerar que existen cuando la constitución no solo le atribuye al legislador una competencia

⁵² Gomes Canotilho- -

sino que además lo hace de modo imperativo, o en aquellos casos en que se entiende que la Constitución busca ciertas consecuencias en la vida del estado a partir de ciertos lineamientos establecidos en el propio cuerpo de la Ley Fundamental.

Por su parte Juan Carlos Morón Urbina señala que la omisión legislativa inconstitucional resulta calificada por la concurrencia simultánea de cuatro elementos:

- Una exigencia constitucional al legislador para actuar positivamente. Esto quiere decir que deben existir mandatos constitucionales que vinculen al legislador para adoptar medidas que permitan que la Constitución se concrete. En estos casos la propia Constitución prevé una situación jurídica respecto de la cual el silencio del legislador puede generar situaciones jurídicas no queridas por la Constitución al impedir la existencia de una situación jurídica impuesta por el propio ordenamiento constitucional.
- La inacción o abstención del legislador respecto de ese deber: No se trata de un simple no hacer del legislador sino no hacer aquello a lo que de forma concreta se estaba constitucionalmente obligado, es decir debe vincularse esa inactividad del legislador con una exigencia constitucional de acción.

⁵³ AGUILAR DE LUQUE, Luis, El Control Constitucional y la Función Legislativa, Revista de Derecho Político, no. 24, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España, 1987, p. 25.

- El transcurso del tiempo que genera fraude constitucional. En razón al tiempo hemos señalado que la inconstitucionalidad se da a partir de que se comprueba que la omisión del legislador vulnera la Constitución.
- La ineficacia de la voluntad constituyente. Esta es finalmente la consecuencia que se pretende evitar, para garantizar el principio de supremacía de la Constitución y su plena eficacia.

Dentro de esta concepción las normas constitucionales contienen implícita o explícitamente, una serie de encargos para el legislador cuya desatención puede situarnos frente a una inconstitucionalidad por omisión.

El examen de la constitucionalidad de una omisión legislativa no puede recaer en la mera falta de desarrollo de las normas constitucionales por parte del Poder Legislativo, ya que no todos los silencios del legislador constituyen una omisión contraria a la Constitución, a este respecto señala “la omisión legislativa deviene inconstitucional únicamente cuando el órgano legislativo con su silencio altera el contenido normativo de la Constitución”⁵⁴

El silencio del legislativo no es una omisión constitucional desde el mismo instante en que existe. La transformación de un silencio legislativo en una omisión inconstitucional se produce en el momento en que queda probada la lesión de la Constitución, y no vencido el plazo decidido por el juez constitucional. El plazo razonable para legislar se cumple en el momento en que se prueba la infracción constitucional.⁵⁵

⁵⁴ VILLAVERDE MENENDEZ, Ignacio, op.cit., p. 35.

⁵⁵ Idem., p.45.

La infracción consiste en la creación o continuidad de situaciones contrarias a la Constitución. “Si el legislador incurre en una omisión legislativa, es decir, no legisla y desarrolla algún precepto de la Constitución, no comete propiamente una infracción a la misma. Si su silencio o inactividad fomenta la creación o mantenimiento de efectos normativos contrarios al texto constitucional entonces, y solo entonces, su inacción podrá ser reputada como fuente de inconstitucionalidad”⁵⁶ así las consecuencias de la conducta omisiva del legislador se convierten en un problema en el momento en que afectan la aplicabilidad de la Norma Suprema o la plena eficacia de un derecho fundamental de alguna persona que ha sido consagrado en su favor en una Constitución.

Ahora bien como hemos visto las consecuencias normativas que pudieran derivarse de la inactividad del legislativo deben ser objeto de control jurisdiccional, sin embargo el control debe recaer más que en evaluar el no ejercicio de las facultades constitucionales conferidas al legislativo, las consecuencias normativas de ese no hacer.

Como vemos encontramos dos tesis que sostienen la inconstitucionalidad por omisión, la primera de ellas ha sido denominado tesis obligacionistas según las cuales solo cabe el control del silencio del legislador cuando este incumpla un mandato expreso y concluyente establecido en la norma constitucional.

Existe otra tesis que se separa de la anterior y sostiene que no es necesario comprobar que existe un incumplimiento de una obligación

⁵⁶ BAEZ SILVA, Carlos, op. Cit., p. 12

constitucional contenida en un mandato constitucional para tener ese silencio por una omisión inconstitucional.

Nosotros consideramos que debe seguirse la tesis obligacionista, pues si bien es una obligación del legislador es la creación de las normas no siempre al no realizarlas estará vulnerando el contenido de la Norma Fundamental pero es necesario considerar que aunque pudiera no existir expresamente el mandato de legislar pudiese estar implícito en el contenido de la propia norma Constitucional, por lo que es necesario analizar el texto de la norma para determinar tal circunstancia.

4.3 Tipos de silencios legislativos

Un silencio es una abstención de hacer lago, sin embargo no sólo es esta abstención de hacer, sino la abstención de hacer algo para lo que se es competente, en el caso del legislativo es una abstención de legislar.

Hemos señalado lo que debe entenderse por omisión, determinando que es la abstención, flojedad o descuido del que esta encargado de un asunto; implica el haber dejado de hacer algo a lo que estaba facultado o incluso obligado a realizar.

Luis Carlos Sachica señala que la omisiones son “actitudes pasivas o negativas que producen lagunas en el orden jurídico ya por carencia de normas,

órganos o actos que dejan en suspenso indefinidamente la vigencia y eficacia de la norma constitucional respectiva”⁵⁷

De lo anterior podemos determinar que existen dos tipos de omisiones legislativas:

Omisiones absolutas. Son llamadas también por algunos autores como “silencios del legislador”. Estos son silencios totales que implican la ausencia total de una ley cuya emisión esta prevista o autorizada en la Constitución.

Rubén Hernández manifiesta que la inconstitucionalidad por omisión absoluta “se produce cuando falta todo tipo de actuación normadora destinada a aplicar el precepto o principio constitucional”⁵⁸ En este caso la inconstitucionalidad reside en la propia falta de actuación que impide la eficacia plena de la Constitución.

Julio Fernández Rodríguez lo conceptúa de manera similar pues señala que esta consiste “en la total ausencia de cualquier normativa que dote de efectividad a las normas constitucionales que lo requieren”⁵⁹ María Ahumada Ruiz coincide con estos dos autores pues afirma que es “absoluta en tanto que falta cualquier disposición de desarrollo legislativo del precepto constitucional”

⁶⁰,

⁵⁷ SACHICA, Luis Carlos, El Control de constitucionalidad, sus mecanismos, Serie Monografías Jurídicas No 09, 3 ed., Temis, Colombia, 1988, p.151.

⁵⁸ HERNANDEZ VALLE, Rubén, op.cit., p.347.

⁵⁹ FERNANDEZ RODRÍGUEZ, Julio, op.cit., p.266.

Ignacio Villaverde en su obra la Inconstitucionalidad por Omisión no difiere de los anteriores, sin embargo aporta nuevos elementos al señalar que “son silencios totales (...) que pueden transformarse en omisiones absolutas en la medida en que conservan o generan situaciones jurídicas contrarias a la Constitución. Se trata de lo casos en que falta la norma legal que puede o debe regular una determinada situación jurídica permitida o mandada por la Constitución. El silencio del legislador se identifica fácilmente con lagunas jurídicas.”⁶¹

De esto advertimos que existe una relación, de acuerdo con Ignacio Villaverde, entre el deber de legislar y la legislación preexistente la cual debe ser depurada según el mandato constitucional.

Omisiones Relativas o Parciales: Es un caso de inconstitucionalidad establecida a la norma emitida de manera insuficiente.

Rubén Hernández Valle afirma “se esta en presencia de una omisión relativa cuando el legislador, al disciplinar un cierto instituto sobre el cual interviene en el ejercicio de potestades discrecionales, omite respetar el principio de igualdad ante la ley. Es decir, en los casos de omisión relativa el legislador no está obligado actuar el precepto constitucional; solo después de la intervención discrecional del legislador constitucional puede surgir posteriormente un problema de legitimidad constitucional en relación con el

⁶⁰ AHUMADA RUIZ, María, El Control de Constitucionalidad de las Omisiones Legislativas, Revista del Centro de Estudios Constitucionales No. 08, p.26.

⁶¹ VILLAVERDE MELENDEZ Ignacio, La inconstitucionalidad por Omisión, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 41.

principio de igualdad, dado que la omisión relativa deriva de actuaciones que disciplinan una materia para algunas relaciones y no para otras análogas”⁶²

En este mismo sentido Julio Fernández manifiesta que la omisión legislativa es relativa en el caso “en la que la normativa de desarrollo existe pero es insuficiente. Dentro de esta (...) especie destacan aquellos casos en los que se vulnera el principio de igualdad al contemplar algunos grupos y no mencionar a otros, produciéndose así una conducta discriminatoria. Es lo que se llama en la doctrina alemana “arbitraria exclusión de beneficio”⁶³

Morón Urbina, por su parte manifiesta “la omisión legislativa relativa deriva de una actuación parcial que disciplina sólo algunas de las relaciones o supuestos y no otras análogas con la consiguiente lesión del principio constitucional. No todo se agota con la lesión a la igualdad, pues la omisión relativa del legislador, en ocasiones, significa por ejemplo, no regular todos los supuestos previstos, reducir al ámbito de aplicación requerido constitucionalmente o implica discriminación o arbitrariedad”⁶⁴

Podemos señalar pues que en este tipo de omisión el legislador crea una ley, pretendiendo con ello dar cumplimiento con los mandatos constitucionales sin embargo ese intento legislativo es incompleto o defectuoso, pues viola el principio de igualdad, no contemplando en los supuestos de aplicación de la norma expedida a sujetos o casos en los que también debería ser aplicada la norma que se ha creado, por lo que los aplicadores e interpretes de la norma la

⁶² HERNANDEZ VALLE, Rubén, op.cit., p.347

⁶³ FERNANDEZ RODRIGUEZ, José Julio, La inconstitucionalidad por omisión en Portugal, . Revista de Dereito e de Estudos Sociais. Río de Janeiro septiembre 1995, p. 266

⁶⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos, op cit. p.471.

aplican de forma extensiva utilizando argumentos de mayoría de razón o de analogía.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en relación con los tipos de omisiones legislativas 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 aquellos 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 legislativa 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 use de su competencia

potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente. ⁶⁵

A partir de las reflexiones anteriores podemos establecer que el concepto de omisión legislativa no se reduce a un simple "no hacer", en sentido jurídico-constitucional; omisión significa no hacer aquello a lo que, de forma concreta, se estaba constitucionalmente obligado. La omisión legislativa se debe vincular con una exigencia constitucional de acción, no bastando con un simple deber general de legislar para fundamentar una omisión inconstitucional.

Las omisiones legislativas inconstitucionales derivan del incumplimiento de mandatos constitucionales legislativos, es decir, de mandatos constitucionales concretos que vinculan al legislador a la adopción de medidas legislativas de concreción constitucional debemos, pues separarlas de aquellas otras omisiones de mandatos constitucionales abstractos, de aquellos que contienen deberes de legislación abstractos, por ejemplo, la obligación del Estado de garantizar una vivienda digna y decorosa, la salud pública, la educación y en fin todos esos derechos inherentes al ser humano, que por su contenido genérico no contempla una directriz o mandato concreto a través del cual logren su efectividad, de tal manera que no genera, por omisión de parte del legislador algún tipo de inconstitucionalidad, aunque desde mi perspectiva tales derechos deberían de ser perfectamente exigibles al Estado o en su defecto deberían de desaparecer de la Constitución pues su existencia dentro de la misma resulta absolutamente inútil.

⁶⁵ Jurisprudencia 11/2006, controversia constitucional 14/2005, promovida por el municipio de Centro del Estado de Tabasco, el 3 de octubre de 2005, por unanimidad de diez votos. Pendiente de publicar.

Frente a los mandatos constitucionales concretos, los que contienen deberes de legislación abstractos, aunque configuran auténticos deberes de acción legislativa, no establecen, sin embargo, lo que el legislador debe hacer para que, en caso de omisión, pueda hablarse de omisión legislativa inconstitucional.

Podemos hablar de omisión legislativa inconstitucional cuando el legislador no cumple con aquellos mandatos que se traducen en una exigencia de legislar única y concreta, mediante la cual, por lo general, se ordena normativamente una institución. En este caso tenemos, por ejemplo, la reforma a nuestra Constitución en su artículo 115 que fue aprobada en 1999, en donde el artículo quinto transitorio estipulo que antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los Estados, en coordinación con los Municipios, adoptarían las medidas necesarias para que los valores unitarios que sirven de base al impuesto predial, se equipararan al valor del mercado, imperativo que no ha sido acatado en la mayoría de los casos, pues a pesar de que en algunas Entidades Federativas los Ayuntamientos han hecho las propuestas de tales valores unitarios, las legislaturas de los Estados no han efectuado el examen de las mismas, sea para desestimarlas o para considerarlas si son razonables y justas, desatendiendo el mandato de la Constitución Federal en el sentido de que se establezca el sistema de coordinación.

Otro ejemplo seria la adición al artículo 21 constitucional del 31 de diciembre de 1994 que previo que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal y desistimiento de la acción penal podrían ser impugnadas por la víctima u ofendido a través de la vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley. En este supuesto, la omisión se produjo desde el momento en que a pesar de haber externado el Poder constituyente permanente su intención de que se estableciera por el legislador ordinario un

recurso contra esas determinaciones no lo creo de inmediato, o en un tiempo razonable, dado que la reforma al artículo 9, fracción XIX del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal no se llevo a cabo sino hasta el 17 de Septiembre de 1999, lo que implico un vacío legislativo sobre el tema entre 1995 y 1999, que se colmo mientras tanto con el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se considero que la tutela de esa garantía a favor del querellante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de esta, podría ser llevado a cabo mediante el juicio de amparo.

El criterio de la suprema Corte de Justicia de la Nación sobre este particular a la letra dice:

"ACCION PENAL. LA GARANTIA QUE TUTELA EL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUELLA, NO SE ENCUENTRA SUJETA A QUE SE ESTABLEZCA EN LEY LA VIA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACION ORDINARIA, POR LO QUE MIENTRAS ESTA NO SE EXPIDA, EL JUICIO DE AMPARO ES PROCEDENTE EN FORMA INMEDIATA PARA RECLAMAR TALES RESOLUCIONES. De la reforma al artículo 21, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que entro en vigor el 1º de enero de 1995, y de los antecedentes legislativos que le dieron origen, se desprende el reconocimiento en favor del querellante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de esta, del derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Publico sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, correspondiente al 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 merito, puesto que 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 por la vía de legalidad las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, no impide que tales determinaciones puedan ser 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 Constitución Política, entre otros de sus preceptos, en los artículos 14 y 16, bien puede y debe examinarse esa actuación en el juicio de garantías. Arribar a una postura que sobre el particular vea la procedencia del juicio de amparo, 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 dispuesto 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*".⁶⁶

⁶⁶ Novena Época., Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, diciembre de 1997, tesis P.CLXIV/97, página 56, registro 197,237.

Podrá hablarse también de inconstitucionalidad por omisión legislativa cuando exista la norma pero sus carencias sean tales que la convierten en inútil respecto del mandato establecido en la Constitución. La inconstitucionalidad por omisión legislativa no desaparece por una eventual aplicación inmediata realizada de modo directo por los órganos jurisdiccionales o administrativos de los mandatos constitucionales, sobre todo porque es un principio de derecho mexicano la inexistencia de un control difuso de la Constitución ya que los órganos del Poder Público tienen prohibido aplicar directamente la Carga Magna y aunque así fuera posible tal aplicación no exime en modo alguno al legislador de su deber de acción, es decir de legislar en los supuestos en que encontramos el mandato constitucional que así lo señala.

4.4 La omisión legislativa inconstitucional y otras figuras similares

José Julio Fernández Rodríguez⁶⁷ sostiene la idea de que es necesario acercarnos al concepto a estudiar fijando lo que él ha denominado “la negativa de un concepto”, la cual consiste en establecer en que se diferencia este de otros conceptos de posibles rasgos similares, retomando la idea de este autor señalaremos algunas de las figuras que guardan cierta similitud con la omisión legislativa inconstitucional y con las que podría confundirse, pero que no la constituyen.

- **Omisión Legislativa Simple.** En este caso nos encontramos ante una omisión del desarrollo legislativo imputado al legislador que aun no presenta las características necesarias para considerarse inconstitucional, aún no ha vulnerado o disminuido la eficacia de la Constitución, por lo tanto podemos decir que no todas las omisiones del legislador son inconstitucionales.

- **Laguna.** Con mucha frecuencia podría confundirse la omisión del legislador con una laguna jurídica “En la literatura jurídica se entiende por laguna del derecho la circunstancia en que un orden jurídico determinado no existe disposición aplicable a una cuestión jurídica”⁶⁸

- De conformidad con César Astudillo “una laguna del derecho se advierte cuando el sistema jurídico presenta un vacío, que genera que un caso concreto no pueda ser resuelto sobre las normas preexistentes en él”.⁶⁹

Entre la omisión legislativa y la laguna jurídica podemos encontrar algunas diferencias importantes:

- i) Las omisiones siempre son producto del incumplimiento constitucional del legislador mientras las lagunas jurídicas no siempre están vinculadas a las normas constitucionales.
- ii) Las omisiones legislativas inconstitucionales constituyen actos de voluntad del legislador y las lagunas jurídicas no siempre están vinculadas a la voluntad de estos funcionarios.
- iii) Las omisiones del legislador vulneran la Constitución y las lagunas jurídicas no necesariamente se encuentran vinculadas a un vacío constitucional.

⁶⁷ FERNANDEZ, Rodríguez José Julio, Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión: “En Busca de las Normas Ausentes”, Coordinador CARBONELL, Miguel, UNAM, México, 2003, p.39-57.

⁶⁸ Cfr. Varios autores, Diccionario Jurídico Mexicano, I-O, 12 a ed., Porrúa-UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t.III, p.1921.

⁶⁹ ASTUDILLO, César, Omisión Legislativa en México, en En busca de las normas ausentes, Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión, CARBONELL, Miguel, Coordinador, 2ª ed., UNAM, México, 2007.

- **Omisión aplicativa.** En este caso se refiere a la no aplicación de los preceptos fundamentales por aquellas instancias a quienes compete hacerlo, es decir, sí existe la norma jurídica pero no es aplicada.

- **Inactividad de la administración.** Esta no tiene conexión con la inconstitucionalidad por omisión pues se refiere al no actuar de los encargados de la administración del Estado en cuanto a que el derecho administrativo recoge diversas obligaciones que les corresponden, los cuales van desde la prestación de un servicio hasta el no dictar un acto de autoridad requerido por un particular.

4.5 Control Jurídico de la omisión legislativa inconstitucional.

Todo control constitucional es un modo de hacer efectivo el cumplimiento de la Constitución como norma suprema, aparece como una forma de garantizar el principio de supremacía constitucional.

Es indudable que las consecuencias normativas que pueden derivarse de las omisiones del legislador deben ser objeto de control jurisdiccional, sin embargo el control de la constitucionalidad tendrá por objeto las consecuencias jurídicas derivadas de la inactividad del legislador.

El control constitucional consiste en un examen de la adecuación de la conducta de un sujeto frente a las disposiciones constitucionales, dicho control puede ser de tipo social, político o jurídico, nosotros nos referiremos a los dos últimos.

Control Jurídico. Es un examen sobre la validez jurídica de los actos normativos, el parámetro de dicho examen es una norma jurídica, en este caso, constitucional. El límite del acto controlado no proviene de la voluntad de los sujetos sino de la norma jurídica que condiciona la validez del objeto controlado y también a quien controla exigiendo un razonamiento jurídico.

En el caso de este tipo de control su ejercicio es necesario y no depende de la voluntad de los sujetos pues se trata de imponer la voluntad de la norma que sirve de parámetro. Esto es de gran trascendencia pues con ello se garantiza la supremacía constitucional, se trata de mantener la supremacía de la Constitución y garantizar de alguna manera el respeto a la misma.

Control Político. Examina la oportunidad política de los actos del sujeto controlado y su eficacia para el logro de sus fines, podemos decir que es por medio de este control que se verifica la oportunidad o eficacia de la conducta del sujeto.

En este caso el parámetro de enjuiciamiento es libre de acción por el sujeto controlador, nos encontramos frente a un parámetro de tipo subjetivo y de oportunidad.

Podemos decir entonces que, lo que caracteriza al control político es que el parámetro utilizado para contrastar la conducta, acción o resultado del sujeto controlado no es fijo ni determinado, sino que es variable, sujeto a la libre apreciación del sujeto controlador, además de que no es necesario al momento de justificar o argumentar el ejercicio de control político cuestiones de tipo jurídico, sino meramente político. Por otra parte este control es de tipo

voluntario, es decir, el sujeto no está obligado a realizarlo, sino que depende de él llevarlo a cabo o no, y para ello toma en consideración criterios de oportunidad y conveniencia políticos.

Pese a lo anterior, la autonomía política que tiene el legislador no convierte en un acto político su decisión de legislar, ya que esa decisión si bien es cierto puede atender a criterios de oportunidad no puede quedar al libre arbitrio del legislador cuando se encuentra vulnerada la supremacía constitucional, que trata de defender a toda costa el control jurídico. Además de que a nuestro juicio el control jurídico que debe darse a la omisión legislativa es la consecuencia de la misma.

Sin embargo, en opinión de Juan Carlos Morón Urbina “la eficacia en el control constitucional estriba en establecer un proceso preciso para determinar la infracción, y para reparar el daño causado”⁷⁰ es por ello que resulta necesario instaurar el proceso de control de la omisión del legislador que es inconstitucional.

4.5.1 El Control Constitucional de la Omisión Legislativa por el Juicio de Amparo, la Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad.

Entre los medios de control de la constitucionalidad que existen en México para la protección de la Constitución encontramos el juicio de amparo, las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, como ha quedado señalado, en el capítulo segundo del presente trabajo, ahora

⁷⁰ MORON URBINA, Juan Carlos, La Omisión Legislativa como un caso de Inconstitucionalidad, Revista jurídica del Perú, Año, XXIX, No. III-IV, Julio-Diciembre, Perú, 1988, p.354.

retomaremos a cada uno de estos medio de control y veremos como operan, si es que es estos posible, en el caso de la omisión del legislador que vulnera el contenido de la Norma Suprema del Estado “La Constitución”.

4.5.1.1 El Juicio de Amparo

El juicio de amparo es uno de los medios de control constitucional que más se invoca en nuestro país, no obstante, en términos de los artículos 103 y 105 constitucionales el juicio de amparo tiene como propósito fundamental anular los actos de autoridad, entre ellos las leyes, que sean contrarias a los derechos consagrados en la Constitución Federal a favor de los particulares. En el caso de las omisiones legislativas inconstitucionales no es posible invocarlo ya que no existe la ley contraria a la constitución que vulnere las garantías de los gobernados, justo es la ausencia de la ley en lo que estriba el problema resolver.

En nuestro país la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido diversos criterios en el sentido de que en el juicio de amparo es improcedente cuando se reclama la inconstitucionalidad por omisión legislativa, de los cuales destacamos los siguientes:

"LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISION 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 este se dicte será siempre tal, que solo 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 solo 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.”⁷¹

Como vemos es totalmente claro el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar como improcedente el Juicio de Amparo frente a una omisión del legislador de “dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales” y sustenta este criterio señalando que no puede obligar a la autoridad legislativa omisa a legislar ya que esto tendría efectos generales y dicha situación quebrantaría el principio que rige en el juicio de garantías de favorecer solamente al que lo ha solicitado.

⁷¹ Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, Diciembre de 1997, tesis P. CLXVIII/97, página 180, registro 197,222.

*"CONCEPTOS DE VIOLACION Y AGRAVIOS EXPRESADOS EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISION. SON INOPERANTES CUANDO EN ELLOS SE IMPUGNA LA OMISION 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 amparo, establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional, y 76 de la Ley de Amparo, la sentencia que en este se dicte será siempre tal, que solo 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 solo 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.**"⁷²*

⁷² Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo X, Noviembre de 1999, tesis: P. LXXX/99, pagina 40, registro 192,864.

4.5.1.2 La Controversia Constitucional.

Otro de los medios de control constitucional en el sistema mexicano son las controversias constitucionales de cuyos procedimientos planteados en forma de juicio conoce en una instancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación los cuales tienen como objetivo solucionar conflictos que se susciten por una invasión de competencias entre:

- i) Distintos órdenes jurídicos;
- ii) Órganos de distintos órdenes jurídicos;
- iii) Órganos del mismo orden jurídico;

La resolución que emita la Suprema corte de Justicia de la Nación debe ser aprobada por el voto de cuando menos ocho de los once ministros.

A finales del año 2005 la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 14/2005, promovida por el Municipio de Centro del Estado de Tabasco, el 3 de octubre de 2005, por unanimidad de diez votos, sentó diversos criterios en torno a las omisiones legislativas.

En el primero de ellos estableció las características principales del sistema funcional de división de poderes, como se puede de la lectura de la siguiente jurisprudencia:

"PRINCIPIO DE DIVISION FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERISTICAS. El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos

*superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que solo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas."*⁷³

En otra Jurisprudencia precisa los tipos de facultades o competencias que derivan del principio de división de poderes, la cual dice:

"ORGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISION FUNCIONAL DE PODERES. En atención al citado principio los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio. Las primeras son aquellas en las que dichos órganos pueden decidir si las ejercen o no y el momento en que lo harán; de manera que esta competencia en sentido estricto no implica una obligación, sino la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales, es decir, los órganos

⁷³ " Jurisprudencia 9/2006, controversia constitucional 14/2005, promovida por el Municipio de Centro del Estado de Tabasco, el 3 de octubre de 2005, por unanimidad de diez votos, pendiente de publicar.

*legislativos cuentan con la potestad de decidir libremente si crean determinada norma jurídica y el momento en que lo harán. Por su parte, las segundas son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de hacer por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones; de ahí que si no se realizan, el incumplimiento trae aparejada una sanción; en este tipo de competencias el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales, o en el de sus disposiciones transitorias."*⁷⁴

Como podemos observar si existen facultades o competencia que son obligatorias, en el caso del poder legislativo abra casos en que es una obligación del legislador crear una determinada norma jurídica o modificar una en razón de los supuestos marcados por la Constitución ya que se busca lograr "un correcto y eficaz desarrollo" y si no se realizan debe existir una sanción, pese a ello en el caso de la omisión del legislador que genera consecuencias contrarias a la Constitución no observamos una sanción al órgano omiso y sobre todo no se logra el correcto y eficaz desarrollo del precepto constitucional.

Por otra parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el caso de la omisión del legislador de crear normas secundarias que permitan el adecuado funcionamiento del precepto constitucional ya que en su sesión del diez de marzo del año dos mil cinco

⁷⁴ " Jurisprudencia 9/2006, controversia constitucional 14/2005, promovida por el Municipio de Centro del Estado de Tabasco, el 3 de octubre de 2005, por unanimidad de diez votos, pendiente de publicar.

resolvió la controversia constitucional 46/2002 promovida por el municipio de San Pedro Garza García, Estado de nuevo León, en contra del Poder Legislativo de esa entidad, resolviendo que el Congreso estatal al no acatar el mandato constitucional de legislar dentro del plazo que estableció el propio órgano reformador de la Constitución conculca la supremacía constitucional e impide su plena eficacia

Ese diez de marzo del año dos mil cinco la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 46/2002 promovida por el municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, en contra del Poder Legislativo de esa entidad, en donde el municipio de San Pedro Garza por conducto de su Presidente Municipal, Síndico Segundo y Secretario del Municipio promovió controversia constitucional en contra del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, por su omisión en la expedición de las disposiciones legales en materia municipal sobre las bases del procedimiento administrativo, incluyendo medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, lo que estaba obligado a realizar como fecha límite el 21 de marzo del 2001, en virtud de la reforma que sufrió el artículo 115 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, y que no realizó.

En razón de ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que el Congreso de Nuevo León había efectuado diversas modificaciones a la Constitución Política a fin de adecuarla a las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal, no había realizado las adecuaciones pertinentes a las leyes secundarias municipales, a fin de desarrollar y dar plena eficacia a las citadas reformas.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determino:

“...indudablemente se está ante una infracción directa a lo dispuesto por el artículo segundo transitorio del Decreto que reformó al artículo 115 de la Constitución, dado que como se ha precisado el Congreso estatal no ha acatado el mandato constitucional de legislar dentro del plazo que estableció el propio órgano reformador de la Constitución, aun cuando estaba obligado y, al no hacerlo así, conculca la supremacía constitucional e impide su plena eficacia”.

Ante dicha violación a la Constitución Federal la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaro fundada la controversia constitucional y vinculó al Congreso del Estado de Nuevo León, para que:

“...dentro del segundo periodo de sesiones que, de acuerdo con los artículos 55 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y 5º de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad, comprende del treinta de junio de dos mil cinco, deberá realizar las adecuaciones legales en materia municipal ajustándose en su totalidad a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional.”

Sin duda la adopción de esta sentencia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es de gran importancia ya que permite garantizar el eficaz funcionamiento de los preceptos Constitucionales a través de la vinculación del poder encargado de la creación de normas cuando por sí mismo no lo hace a pesar saber que es su obligación.

4.5.1.3 Acción de Inconstitucionalidad.

La acción de inconstitucionalidad es un medio de control de la constitucionalidad, de tipo judicial, uninstancial, y de carácter abstracto, que se plantea a través de un procedimiento ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por minorías parlamentarias, por partidos políticos con registro federal o estatal o por el Procurador General de la República, en el cual se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, en el que se solicita la declaración de invalidez de la norma o del tratado impugnados con efectos generales, a fin de hacer prevalecer los mandatos de la Constitución.

Como podemos ver este tampoco es el medio de control constitucional adecuado para contrarrestar la omisión del legislador, pues se trata de una acción en contra de una norma general y no en contra de su ausencia, aunque resulta necesario comentar que esto ocurre en el ordenamiento Constitucional Federal ya que el Estado de Coahuila prevé la acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional en contra de la omisión del legislador local, tal como veremos en el apartado relativo al estudio de dicha Entidad Federativa.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció un criterio en el que manifiesta la acción de inconstitucionalidad no es idónea para reclamar las omisiones legislativas derivadas de no ajustar los ordenamientos legales orgánicos y secundarios a las disposiciones que modificaron el texto de una Constitución Estatal, sobre la base de que dicho procedimiento únicamente puede intentarse contra la posible contradicción entre la Constitución Federal y una norma general que haya sido promulgada y publicada en el medio oficial correspondiente, pues por medio de este mecanismo constitucional la Suprema

Corte de Justicia de la Nación realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. El criterio citado dice:

"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISION DEL CONGRESO LOCAL DE AJUSTAR LOS ORDENAMIENTOS LEGALES ORGANICOS Y SECUNDARIOS DE LA ENTIDAD A LAS DISPOSICIONES DE U DECRETO POR EL QUE SE MODIFICO LA CONSTITUCION ESTA TAL. Del análisis gramatical y teleológico de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales orgánicos y secundarios de una entidad federativa a las disposiciones de un Decreto por el que se modificó la Constitución Estatal, sino únicamente contra la posible contradicción entre la Constitución Federal y una norma general que haya sido promulgada y publicada en el medio oficial correspondiente, dado que a través de este mecanismo constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. Lo anterior se corrobora con la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma del citado precepto constitucional, de donde se advierte que la intención del Órgano Reformador de la Constitución Federal, al crear la acción de inconstitucionalidad, fue la de establecer una vía para que los entes legitimados, entre ellos los partidos políticos, pudieran plantear ante esta Suprema Corte la posible contradicción entre una norma general publicada en el medio oficial correspondiente y la Constitución Federal, características que no reviste la aludida omisión del Congreso Local, dado que no constituye una norma general y menos aún ha sido promulgada y

*publicada, por lo que resulta improcedente dicha vía constitucional.*⁷⁵

Con esta resolución quedará claro que no es operante esta vía para buscar corregir la omisión del legislador que conculca los preceptos constitucionales pero aunque así lo fuera no bastaría que el órgano de justicia constitucional declarara que una omisión legislativa es inconstitucional no es suficiente ya que nada solucionaríamos con ello, para dar una solución eficaz habríamos de preguntarnos qué efectos tendría la resolución que señale que la ausencia del precepto, por inactividad del legislador es inconstitucional, pues no basta que inconstitucionalidad por omisión se determine lo importante es que se resuelva tal circunstancia.

4.5.2 Procedimientos para el control constitucional de la Omisión Legislativa Inconstitucional.

La doctrina señala diversos procedimientos jurídicos que el órgano de control constitucional podría asumir para obtener la aplicación práctica de todas las normas constitucionales y de esta manera dotar de plena eficacia a la Constitución como Norma Suprema del Estado.

a) INTERVENCION DE UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

En algunos países la ausencia de protección de las normas constitucionales y su vulneración hace decisiva la actuación del Poder Judicial Federal, específicamente del Tribunal Constitucional, que en el caso mexicano es la Suprema Corte de Justicia de la Nación para reglamentar o desarrollar

⁷⁵ Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXI, Mayo de 2005, tesis: P./J. 23/2005, página 781, registro 178,566.

directamente la norma constitucional ineficaz, o al menos dictar bases generales de operación o aplicación directa de la misma.

Esta solución ha sido duramente criticada por algunos autores ya que podría llegar a vulnerar los principios de división de poderes y de libertad del legislador, sin embargo, y sin dejar de considerar esta posibilidad creemos que es necesario que la máxima autoridad en materia judicial intervenga en tanto el legislador no realizase su obligación constitucional de crear las normas necesarias para hacer que la Constitución sea observada en todo tiempo como lo que es La Ley Suprema del Estado;

b) Conminar al órgano legislativo para que en un plazo razonable emita la legislación necesaria; en este caso se enfrenta el problema del desacato al mandato judicial, el cual también choca con los principios arriba señalados.

En el caso mexicano la omisión legislativa puede abordarse desde dos perspectivas diferentes, **dentro de un proceso constitucional y como un proceso constitucional.**

Dentro de un proceso constitucional ya que la suprema Corte de Justicia la ha abordado a partir de las controversias constitucionales como observamos en las controversias constitucionales 46/2002 del 10 de marzo de 2005 y la controversia 14/2005 del 3 de octubre del 2005 dio lugar a tesis jurisprudenciales de gran importancia jurídica, que ya hemos comentado.

Como proceso aparece en los sistemas de justicia constitucional local en donde ciertas entidades federativas han instrumentado un concreto y específico proceso constitucional para conocer de las omisiones del legislador que vulneran la Constitución. Las Entidades Federativas que prevén esta figura son Veracruz, Tlaxcala, Quintana Roo, Chiapas y Coahuila.

En el caso específico de Coahuila ha resuelto solucionar la omisión del legislador a partir de prever en su acción de inconstitucionalidad la posibilidad de ejercitarla en contra de normas existentes y **de normas ausentes**.

En las siguientes líneas nos abocaremos la estudio de cada una de las posturas para solucionar los problemas derivados de la omisión del legislador, tanto en el marco internacional como en las distintas Entidades Federativas de nuestro país que prevén dicha figura.

Sin embargo debemos recordar que el examen de la constitucionalidad de una omisión legislativa no puede recaer en la mera falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo de normas constitucionales sino cuando el órgano legislativo con su silencio altera el contenido normativo de la Constitución, por lo tanto el objeto de control deben ser las consecuencias que se derivan de la no actuación del Poder Legislativo, consecuencias contrarias a la Norma Suprema.

Si el legislador incurre en una omisión legislativa, es decir, no legisla y desarrolla algún precepto de la Constitución, no comete propiamente una infracción a la misma pero si su silencio o inactividad fomenta la creación o mantiene efectos normativos contrarios al texto constitucional entonces su inacción podrá ser reputada como fuente de inconstitucionalidad.

La doctrina ha establecido algunas alternativas de solución al problema planteado:

1. Que el órgano de control dicte la norma omitida.
2. Que el órgano de control obligue al órgano legislativo a dictar la norma que había sido omitida en el plazo que para el efecto se fije.
3. Que el órgano de control integre el orden normativo resolviendo el caso con efecto limitado al mismo.

4.6 El Control de la Omisión Legislativa en el Marco Internacional.

En las Constituciones como de Brasil, el estado de San Pablo y Río Negro Argentina se han adoptado ya medidas tendientes a controlar la omisión del legislador y garantizar el carácter normativo de la Constitución así como su supremacía.

4.6.1 Ex República Socialista Federativa de Yugoslavia

El primer antecedente de una Constitución que reconoció la figura de la inconstitucionalidad por omisión fue la ex República Federativa Socialista de Yugoslavia del 21 de febrero de 1974.

Esta Constitución establecía en su artículo 377: 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 prescripciones y actos generales federales, estando obligado a dictarlas, dará

conocimiento de ello a la Asamblea de la República Socialista Federativa de Yugoslavia.

Como vemos la labor del Tribunal Constitucional consistía en constatar que un órgano competente no hubiera dictado las normas necesarias para dar eficacia plena a la Constitución y hacerlo saber a el órgano legislativo.

4.6.2 Brasil.

Brasil ha establecido dos instituciones procesales de protección a la constitución: el mandado de injuncao y la acción de inconstitucionalidad por omisión.

El mandado de injuncao es un mecanismo de protección de los derechos fundamentales de los individuos consagrados en la Constitución, tiene como propósito hacer efectivo el ejercicio y disfrute de esos derechos, procede únicamente contra agravios ocasionados a un sujeto en particular por la inactividad legislativa y su finalidad es la realización del acto a fin de que de esta manera se transforme el derecho abstracto en una situación concreta, a través de esta institución el juez constitucional no reglamenta las disposiciones constitucionales y su sentencia no tiene efectos generales.

La Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988 dispone en su artículo 5-LXXI lo siguiente:

Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la

inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los siguientes términos... se concederá mandado de injuncao siempre que, por falta de norma reguladora, se torne inviable el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y de las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, a la soberanía y a la ciudadanía.

Por su parte en el artículo 102 inciso q, señala que compete al Supremo Tribunal Federal la garantía de la Constitución, por lo que está facultado entre otras acciones para procesar y juzgar originariamente los mandados de injuncao cuando en la elaboración de la norma reglamentaria estuviese atribuida al Presidente de la República, al Congreso Nacional, a la Cámara de Diputados, al Senado federal, a las mesas de una de esas cámaras legislativas, al Tribunal de Cuentas de la Unión, a uno de los Tribunales Superiores, o al propio Supremo Tribunal Federal.

La figura del mandado de injuncao busca que la constitución tenga plena eficacia como norma suprema, en este caso no se busca examinar o determinar si el legislador o algún otro órgano del estado se encuentra obligado a legislar, lo importante es establecer la existencia de un derecho que es reclamado y si el ejercicio de ese derecho se encuentra obstaculizado por la falta de un desarrollo legislativo, cuando esto es así la sentencia del tribunal constitucional tendrá por objeto establecer las medidas que sean necesarias para que el individuo afectado ejerza sus derechos consagrados en la Constitución y que al mismo tiempo esta última sea dotada de plena eficacia, respetando el principio de supremacía constitucional y haciendo de esta manera que la Constitución como norma suprema sea observada y respetada en todo momento

La Constitución brasileña, en su artículo 102-I, otorga competencia al Supremo Tribunal Federal para procesar y juzgar la acción directa de inconstitucionalidad de leyes o actos normativos federales o estatales.

Esta acción, de conformidad con el artículo 103-I al IX, es interpuesta por el Presidente de la República, los integrantes de la Cámara de Diputados, del Senado Federal y de la Asamblea Legislativa, el Gobernador del Estado, el Procurador General de la República, el Consejo General de la Orden de Abogados de Brasil, los Partidos Políticos con representación en el Congreso Nacional y las Confederaciones Sindicales o entidades de clase de ámbito nacional.

Así mismo establece (artículo 103-2o.) que "declarada la inconstitucionalidad por omisión de una medida destinada a dar efectividad a una norma constitucional, se comunicará al Poder Competente para la adopción de las providencias necesarias y, tratándose de órgano administrativo, para que se haga en treinta días".

De acuerdo con la doctrina nos encontramos en presencia de la acción abstracta de inconstitucionalidad, misma que es llamada de esta manera por que "tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental, por lo que no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento, y por ello generalmente se otorga la legitimación a los titulares de los poderes públicos"⁷⁶. la cual procede no sólo contra la omisión legislativa, sino contra cualquier inercia normativa que se presente en el sistema.

⁷⁶ FIX- ZAMUDIO ; Héctor, Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano, 2a. ed., México, Centro de Estudios Constitucionales México Centroamérica-UNAM, Instituto

Sin embargo de conformidad con la Constitución en comento sólo cuando se trata de autoridades administrativas es posible establecer un plazo perentorio para que sea emitida la norma reglamentaria que no ha sido dictada.

Como vemos el objeto de la acción de inconstitucionalidad por omisión y del mandado de injuncao es dotar de plena eficacia a las disposiciones constitucionales cuando se trata de un derecho fundamental o bien tratándose de la inactividad de algún órgano estatal que obstaculice la eficacia plena de la constitución.

En el primer supuesto no hay, de hecho, un sujeto controlado, es decir, no se examina en principio si el legislador, o algún otro órgano estatal, está "obligado" a legislar, sino si el derecho reclamado existe y si su ejercicio es obstaculizado por la falta de desarrollo legislativo, en cuyo caso la sentencia tiene por objeto dictar las medidas suficientes y necesarias para que el individuo ejerza su derecho, y dote de plena eficacia a la Constitución.

En el caso de la acción de inconstitucionalidad por omisión, contrario a lo que sucede con el mandado de injuncao; si se busca establecer si el legislador se encuentra obligado a legislar, ya que en este caso lo que se ve afectado por la inactividad del legislador es el desarrollo legislativo de alguna otra parte o precepto constitucional, en el que está interesado algún órgano constitucional. De tal manera que primero es analizado si existe un dictado constitucional y además si es necesario un desarrollo legislativo secundario para dar plena eficacia al mismo, y es adherido a estos supuestos el identificar a quien constitucionalmente esta obligado para desarrollar esa legislación secundaria y

como ha quedado establecido únicamente en tratándose de una autoridad administrativa se señala un plazo para que desarrolle el precepto constitucional que corresponda.

Sin embargo cuando dicha responsabilidad recae en un órgano no administrativo el efecto de la sentencia es señalarle al órgano omiso que su falta de acción vulnera a la Constitución para que este libremente actúe a fin de dar eficacia a la Constitución desarrollando el precepto constitucional ausente; en este caso como podemos observar la sentencia no crea no reviste carácter sancionador, pues únicamente invita al órgano omiso a legislar para evitar que la Constitución continúe vulnerada por su inactividad.

4.6.2.1 Constitución del Estado de San Pablo.

Esta Constitución local fue sancionada en 1989 el 5 de octubre. El título segundo fue denominado “De la organización de los poderes”, en lo correspondiente al Poder Judicial contemplado en el capítulo IV de dicho título, específicamente, en la sección tercera intitulada “Del Tribunal de Justicia” encontramos el artículo 74, inciso IV, confiere al Tribunal de Justicia la atribución de procesar y juzgar originariamente la acción de inconstitucionalidad de una ley o acto normativo estadales o municipales a los que se considere contrarios a la constitución local y la acción de inconstitucionalidad por omisión .

En el artículo 90 que se ubica en la sección XI de este mismo capítulo y título, señala en su primera parte quienes son los sujetos legitimados para proponer la acción de inconstitucionalidad de una ley un acto normativo estadales o municipales contrarios a la Constitución local, o por omisión de

una medida necesaria para tomar efectivos una norma o un principio de la Constitución.

Están legitimados para ejercer estas acciones:

- I. El Gobernador del Estado y la Mesa de la Asamblea Legislativa.
- II. El Prefecto y la Mesa de la Cámara Municipal.
- III. El Procurador General de Justicia
- IV. El Consejo de la Sección Estadual de la Orden de Abogados de Brasil.
- V. Las entidades sindicales o de clase, de actuación estadual o municipal, demostrando su interés jurídico en el caso, y
- VI. Los partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa, o, en tratándose de una ley o de un acto normativo municipales, en la respectiva Cámara.

Declarada por el Tribunal de Justicia la inconstitucionalidad por omisión de una medida para tornar efectiva una norma de la Constitución local, la decisión es comunicada al poder competente para que adopte las providencias necesarias a fin de poner en práctica el acto que le compete o bien la iniciación del proceso legislativo, y en el caso de que se trate de un órgano administrativo para que dentro del plazo de treinta días actúe si no quiere incurrir en responsabilidad.

4.6.2.2 Río de Janeiro

La Constitución de este Estado fue sancionada el 5 de octubre de 1989.

En el artículo 162,2, se establece la competencia del Tribunal para declarar la inconstitucionalidad por omisión de una medida para tornar efectiva una norma constitucional, en cuyo caso lo hará del conocimiento del poder competente para que sean adoptadas las medidas necesarias a fin de resolverlo, en el caso de que trate de un órgano administrativo para que lo resuelva en los treinta días siguientes.

4.6.2.3 Santa Catarina

La Constitución de este estado fue sancionada, como en el caso de la de Río de Janeiro, en 1989.

Es en el artículo 53,3, que se encuentra dentro del Título IV denominado “De la organización de los Poderes”, sección III, intitulada “De la declaración de inconstitucionalidad y de la acción directa de inconstitucionalidad”, en donde se establece la competencia del Tribunal de Justicia para declarar la inconstitucionalidad por omisión; en este caso se dispone que, reconocida la inconstitucionalidad por omisión de una medida para tornar efectiva una norma de la Constitución local esto deberá ser comunicado al poder competente en razón de adoptar las medidas correspondientes a fin de realizar el acto iniciar el proceso legislativo, y en tratándose de órganos administrativos para que sea cumplido en el plazo de treinta días.

4.6.3 Argentina.

En la República Argentina, en el orden federal no se cuenta con la figura de la inconstitucionalidad por omisión, únicamente se encuentra establecida en Río Negro, que es una de sus provincias, y es quien la contempla.

La provincia de Río Negro estableció en su Constitución de 1988 la acción directa de inconstitucionalidad por omisión, es de esta manera como en dicha Constitución se reguló esta figura en el capítulo II de la sección establecida para el Poder Judicial, en su artículo 207, inciso 2º, apartado “d”, en donde señala como competencia originaria y exclusiva del Superior Tribunal de Justicia, la facultad de conocer en las acciones por incumplimiento en el dictado de una norma que impone un deber concreto al Estado Provincial o a los municipios.

El artículo 207, inciso 2º, apartado “d” a la letra señala:

Artículo 207.- El Superior Tribunal de Justicia tiene, en lo jurisdiccional, las siguientes atribuciones:

2. Ejerce jurisdicción originaria y exclusiva en los siguientes casos:

...

d. En las acciones por incumplimiento en el dictado de una norma que impone un deber concreto al Estado Provincial o a los municipios, la demanda puede ser ejercida -exenta de cargos fiscales- por quien se sienta afectado en su derecho individual o colectivo. El Superior Tribunal de Justicia fija el plazo para que se subsane la omisión. En el supuesto de incumplimiento, integra el orden normativo resolviendo el caso con efecto limitado al mismo y, de no ser posible,

determina el monto del resarcimiento a cargo del Estado conforme al perjuicio indemnizable que se acredite.

En este caso la acción puede ser ejercida por quien se considere afectado en su derecho individual o colectivo y deberá plantearse ante el Superior Tribunal de Justicia.

El Superior Tribunal de Justicia fijara el plazo para que la omisión sea subsanada, sin embargo en caso de incumplimiento es el Superior Tribunal quien integra el orden normativo resolviendo la cuestión pero emite una sentencia estrictamente al caso concreto, como vemos no sustituye al órgano que incumple el mandato de dictar la norma ausente, solamente resuelve en el caso específico.

4.7 El Control de la Omisión Legislativa Inconstitucional en el Ordenamiento Mexicano

En el caso de la legislación mexicana el tema de la omisión legislativa, si bien no ha sido abordado por la Constitución Federal si ha sido un tema de preocupación en algunas Constituciones estatales como Veracruz, Quintana Roo, Chiapas, Tlaxcala y Coahuila que han establecido mecanismos de control constitucional respecto de la omisión legislativa que vulnera la Constitución.

4.7.1 Veracruz

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Llave sufrió una reforma integral en el año 2000 y fue a partir de esa reforma que se estableció de manera expresa el proceso de control de la constitucionalidad derivado de la inactividad legislativa, sin duda este es un gran aporte a dicha

constitución el cual se dio a través de los juristas encargados de elaborar la propuesta de reforma integral para la Constitución Veracruzana quienes incluyeron en dicho proyecto esta figura.

Dicha reforma se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz en el decreto número 53, del 3 de febrero del año 2000

Cabe señalar que el Estado de Veracruz ha sido pionero, en nuestro país en establecer este tipo de controles, sin embargo además de ello esta Constitución es importante porque de alguna manera introduce la figura de la inconstitucionalidad por omisión.

Es en el artículo 56 de esta Constitución en donde se establecen las atribuciones del Poder Judicial del Estado entre las que encontramos.

I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella.

II. Proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente.

Así mismo se establece en el numeral 64, de la Constitución en comento, que El Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional a efecto de dar cumplimiento a dichas atribuciones.

Esta Sala esta integrada por tres magistrados, que tendrá competencia, entre otras cosas, para:

III. Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad **y las acciones por omisión legislativa**, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia;

Por su parte el artículo 65 señala en su fracción III:

Artículo 65. El pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley de, los asuntos siguientes.

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

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

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

de Justicia dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto.

Por lo que hace a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz ratifica en su artículo 3o. que en materia constitucional la Sala Constitucional conocerá y resolverá, según el caso, de las controversias constitucionales, de las acciones de inconstitucionalidad y de la acción por omisión legislativa.

Sin embargo en el artículo 38 señala que corresponderá al Pleno del Tribunal Superior de Justicia conocer y resolver de las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el congreso no ha aprobado alguna ley o decreto, y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Política de la entidad, la cual puede ser interpuesta por el gobernador del Estado o cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.

De lo anterior podemos establecer que de acuerdo con la Constitución y con la Ley Orgánica del Poder Judicial, corresponde a la Sala Constitucional sustanciar o tramitar el juicio de inconstitucionalidad por omisión, y el órgano que falla o sentencia es el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

En Veracruz se ha establecido una acción abstracta de inconstitucionalidad por omisión, similar a la que existe en Brasil aunque en el ordenamiento veracruzano la institución es más restringida, pues se limita a la omisión legislativa, en tanto que en el Brasil esta infracción puede ser cometida por todo ente que esté capacitado para dictar normas jurídicas por lo que no se restringe sólo al Poder Legislativo,

En cuanto a este particular José Julio Fernández Rodríguez considera que la Constitución brasileña amplía incorrectamente la institución de la inconstitucionalidad por omisión, lo cual atenta contra la concreción y la seguridad, mientras que en la Constitución de Veracruz sí se restringe sólo a la inactividad legislativa del órgano legislativo estatal.

En el texto constitucional se habla de la no aprobación de "alguna ley o decreto", puede decirse, en principio, que la omisión en la que puede incurrir el órgano legislativo no necesariamente será legislativa en sentido estricto (no emisión de una norma o conjunto de normas con el rango de ley). Así, la omisión como fuente de inconstitucionalidad puede consistir en la abstención de emitir el decreto por medio del cual se da alguna autorización solicitada, o la no emisión de un decreto por el cual se nombre al titular de algún órgano estatal, por ejemplo. De donde se sigue que el órgano legislativo está obligado a emitir un decreto, ya sea de autorización o de nombramiento, pero no a autorizar efectivamente lo solicitado, ni a nombrar a una persona de manera específica. El Legislativo, como órgano del Estado, está obligado a actuar o decidir, pero el sentido o contenido de su acción o decisión no puede ser, por sí mismo, objeto de control jurídico.

Los elementos constitutivos de la infracción constitucional por omisión legislativa resultan ser:

- a) La no aprobación de una ley o decreto por parte del congreso del estado, y

b) Una afectación del debido cumplimiento de la Constitución local, debido a tal inactividad.

Es por ello que para la declaración de inconstitucionalidad debe demostrarse el incumplimiento de algún precepto constitucional derivado de la falta de desarrollo normativo del mismo o bien de alguna otra circunstancia derivada de la omisión del órgano legislativo. Que redunde en la no eficacia de la Constitución

Como vemos en la Constitución de Veracruz, la acción de inconstitucionalidad por omisión no es un instrumento procesal idóneo para hacer efectivos derechos fundamentales de los individuos consagrados en ese mismo ordenamiento, puesto que los legitimados son el gobernador y la tercera parte de los ayuntamientos, no siendo necesaria la existencia de un agravio directo o la demostración de una afectación para conferirle legitimación a la parte promovente.

La Constitución señala que la omisión legislativa "surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado", sin embargo lo que surtiría sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial sería, más bien, y según se desprende de la lectura global del párrafo, la sentencia en la cual se declara la inconstitucionalidad por la omisión legislativa, puesto que la omisión en sí surte sus efectos desde el momento en que genera o da origen a situaciones normativas contrarias a lo expresamente consignado en la Constitución.

Como hemos señalado se da origen a situaciones contrarias a la Constitución Esto cuando el titular de un derecho individual está imposibilitado normativamente para ejercerlo en virtud de la ausencia de un desarrollo legislativo que facilite el ejercicio de tal derecho; en otro caso, la inactividad legislativa genera situaciones normativas contrarias a la Constitución cuando, por ejemplo, un órgano no puede actuar según sus facultades constitucionales en virtud de que el Poder Legislativo no ha creado los medios normativos suficientes para ello.

El efecto de la declaración de inconstitucionalidad derivada de una omisión legislativa será el establecimiento de un plazo perentorio al órgano legislativo, en este caso dos periodos ordinarios de sesiones para que expida la ley o decreto que corresponda; y en caso de no hacerlo, el propio Tribunal Superior dictará las bases generales para hacer efectiva la norma constitucional carente de eficacia, las cuales serán aplicables *mientras* el órgano competente, el Legislativo, expide la ley o el decreto respectivo. Así, el efecto de las sentencias de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa no es propiamente una "recomendación al legislador", como sucede en Brasil. El objeto de la sentencia no consiste, únicamente, en hacer ver al órgano legislativo la infracción que comete al no actuar, sino en buscar un remedio a la situación inconstitucional que se presenta, para lo cual conmina al inactivo a actuar aunque no le obliga a legislar en una forma determinada sino simplemente a actuar.

.Sin embargo en caso de que el legislador siga con la conducta omisiva, puesto que la situación inconstitucional no puede existir indefinidamente, el tribunal constitucional está facultado para formular reglas generales de operación que permitan que el texto de la Constitución cobre plena eficacia, en la medida de lo posible. Ello no invade la competencia del legislador, puesto

que éste es enteramente libre para crear, cuando así lo decida, la ley respectiva o emitir el decreto que corresponda, situación ante la cual dejan de ser aplicables las bases o principios generales de operación dictados por el tribunal.

En cuanto al procedimiento encontramos un problema ya que paradójicamente no existe una ley reglamentaria del artículo 65 de la Constitución de Veracruz y por lo tanto no hay una ley que desarrolle el precepto constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz se limita a transcribir lo que ha sido señalado en la Constitución; es pues absolutamente indispensable que sea creada la ley reglamentaria del artículo 65 de la Constitución en comento a efecto de que el medio de control constitucional analizado sea verdaderamente eficaz.

4.7.2 Quinta Roo

El sistema de Justicia Constitucional de Quintana Roo se establece a partir de la reforma a la Constitución del Estado del mes de noviembre del año 2003, misma que fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el día 28 de noviembre del año 2003.

Esta Constitución prevé que el control constitucional se erige en el régimen interior del Estado como un medio para mantener la eficacia y vigencia de la Constitución de dicho Estado,⁷⁷

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo establece a partir del artículo 97 lo referente a la estructura, funcionamiento y atribuciones

⁷⁷ Véase el artículo 104 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

del Poder Judicial del Estado, el cual se encuentra integrado por El Tribunal Superior de Justicia, Tribunales Unitarios, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados de Paz y los demás órganos auxiliares de la administración de justicia.

Así mismo este sistema de Justicia Constitucional estableció tres medios de control constitucional: las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, las cuales no pueden versar sobre materia electoral y las acciones por omisión legislativa

En la Constitución de Quintana Roo, se establece la figura de la acción por omisión legislativa de tal manera que el artículo 103 señala que son atribuciones del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, entre otras:

VII .Resolver las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad local y las acciones por omisión legislativa, en términos de los Artículos 104 y 105 de esta Constitución y conforme al procedimiento que establezca la Ley respectiva.

A efecto de Resolver **las acciones por omisión legislativa** el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional y Administrativa, integrada por un Magistrado numerario, que tendrá competencia para substanciar y formular los proyectos de resolución definitiva que se someterán al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en los medios de control entre los cuales encontramos en la fracción III del artículo 105 de la Constitución de Quintana Roo: *De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso del Estado no ha resuelto sobre la expedición de alguna Ley o decreto y que*

dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga: a) el Gobernador del Estado; o b) Un Ayuntamiento del Estado.

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

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

De la lectura de este precepto podemos resaltar que los elementos constitutivos de la infracción constitucional por omisión legislativa resultan ser:

- a) La no expedición de una ley o decreto por parte del Congreso del Estado, y
- b) Una afectación del debido cumplimiento de la Constitución local, debido a tal inactividad.

Las acciones por omisión legislativa serán interpuestas por:

- a. El Gobernador del Estado, o
- b. Un Ayuntamiento del Estado.

La forma en que se ha configurado este modelo de justicia Constitucional en razón de la omisión legislativa es muy parecido al de Veracruz, sin embargo como diferencia con el Estado de Veracruz tenemos que en este caso basta con que un ayuntamiento ejercite la acción de inconstitucionalidad por omisión, mientras en Veracruz es necesario que para invocarla lo hagan cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.

Así mismo la Constitución de Quintana Roo ha señalado que la omisión para ser contraria a la Constitución debe afectar el debido cumplimiento de la Constitución, como también dispone la Constitución Veracruzana, sin embargo en la Constitución en comento ha establecido lo que debemos entender por afectar el debido cumplimiento de la Constitución al determinar que se entiende que afecta el debido cumplimiento de la Constitución cuando por el propio mandato constitucional el Congreso del Estado se encuentre obligado a expedir alguna ley o decreto y no lo haga; o que expidiéndolo lo hiciera de forma deficiente de tal manera que no regula adecuadamente el precepto constitucional⁷⁸

Aquí esta Constitución nos marca dos hipótesis a partir de las cuales podría resultar afectado el debido cumplimiento de la misma por una omisión del legislador, por una parte, podría ser causado porque el legislador no expide una ley o decreto que por mandato constitucional está obligado a expedir, en una segunda hipótesis cuando al expedir la ley o el decreto lo hiciese de manera deficiente y no regule adecuadamente un precepto legal.

Ahora bien, la resolución que emita el Pleno del Tribunal Superior de Justicia que decrete el reconocimiento de la inconstitucionalidad por omisión

legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

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

Como podemos ver en la Constitución en comento se establece la figura de la inconstitucionalidad por omisión legislativa de forma muy similar a como la regula la Constitución veracruzana, ambas han optado por que el Tribunal Constitucional conmine al órgano legislativo a que emita la legislación ausente en un plazo determinado por cada una de ellas, en el caso de Veracruz se habla de “dos periodos ordinarios de sesiones”, mientras en Quintana Roo señala “a más tardar en el periodo ordinario que se curse o en el inmediato siguiente”.

Sin embargo Quintana Roo no señala que sucede en el caso de que el órgano legislativo continúe con su conducta omisiva.

La Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 señala que la no hay plazo para ejercitar la acción por omisión legislativa.

La demanda por la que se ejercita la acción por omisión legislativa debe contener: Nombre del actor y su domicilio; las autoridades demandadas; el

⁷⁸ Véase el artículo 96 pfo. segundo de la Constitución del Estado libre y Soberano de Quintana Roo

tercero interesado; la norma o decreto que por mandato constitucional esté obligado a expedir el Congreso del Estado y no lo haya hecho; o en su caso la norma o decreto deficiente cuya validez se demande, así como el medio oficial en que se haya publicado; los preceptos constitucionales que se estiman violados, la manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyen los antecedentes de la norma o acto impugnado y los conceptos de violación.

Las partes en las acciones por omisión legislativa son:

- a. En su carácter de actor el Gobernador del Estado o un Ayuntamiento.
- b. Como demandado el Congreso del Estado
- c. Como tercero interesado el Gobernador del Estado; el Procurador General de Justicia del Estado o cualquier órgano que pudiera ser afectado por la sentencia que se llegara a dictar.

4.7.3 Chiapas

La Constitución del Estado de Chiapas fue reformada el 6 de noviembre de 2002, constitucional, misma que fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, en el número 137, 2ª. Sección, Decreto número 310, a partir de esta reforma se integró un sistema integral de justicia, pero fue hasta el 17 de mayo de 2007 que se reformó nuevamente la constitución para incluir nuevos elementos a dicho sistema, entre los que encontramos el control de la omisión del legislador; esta reforma fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Decreto 174, número 28.

El título sexto de la Constitución en comento está intitulado “del Poder Judicial” y es en este apartado en donde se establecen los lineamientos bajo los cuales se estructura y funciona dicho poder del estado

En el estado chiapaneco el ejercicio del poder judicial ha sido depositado en un Tribunal Superior de Justicia, que está compuesto por un Tribunal Constitucional, Salas Regionales Colegiadas, Juzgados de Primera Instancia, Juzgados y Salas Especializadas en Justicia para Adolescentes, Juzgados de Paz y Conciliación, Juzgados de Paz y Conciliación Indígena y Juzgados Municipales, un Centro de Justicia Alternativa y un Instituto de la Defensoría Social; un Consejo de la Judicatura; un Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa; y un Tribunal de Trabajo Burocrático.

En el artículo 51 de la Constitución que ahora estudiamos se establece que el Tribunal Constitucional es el órgano rector de los criterios jurídicos de interpretación y le corresponde, entre otras atribuciones, garantizar la supremacía y control de la constitución mediante su interpretación siempre y cuando no contravenga lo establecido en el artículo 133 último párrafo de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, ni a la jurisprudencia de la Suprema corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Constitucional está integrado por tres Magistrados nombrados por el Congreso del Estado o la Comisión Permanente en su caso, a propuesta del Titular del Poder Ejecutivo, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes. Duran en su encargo nueve años y no pueden ser designados para un siguiente período.⁷⁹

⁷⁹ Véase el artículo 50 párrafos 2º y 3º de la Constitución de Chiapas

El sistema de Justicia Constitucional de Chiapas reconoce en su artículo 56 cuatro procesos constitucionales: la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, la acción por omisión legislativa y la cuestión de inconstitucionalidad.

Es precisamente en la fracción III del citado artículo en donde señala que le corresponde conocer al Tribunal Constitucional conocer resolver:

III.- De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que El congreso no ha resuelto alguna ley o decreto y que dicha Omisión afecte el debido cumplimiento de esta constitución, que Interponga:

- a) El gobernador del estado; o*
- b).- Cuando menos la tercera parte de los miembros del congreso.*
- c).- Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.*
- d) Cuando menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.*

La resolución que emita el Tribunal Constitucional que decrete la existencia de omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su Publicación en el Periódico Oficial del Estado; en dicha resolución se determinará como plazo un periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado, para que éste resuelva la omisión correspondiente. Tratándose de legislación que deba de aprobarse por el Congreso, por mandato de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos o de la Constitución del Estado de Chiapas, si el Congreso no lo hiciere en el plazo fijado, el Tribunal Constitucional lo hará provisionalmente en su lugar y dicha legislación estará vigente hasta que el Congreso subsane la omisión legislativa.

Como vemos los sujetos legitimados para ejercitar esta acción son: el Gobernador, los legisladores locales, los ayuntamientos (ambos sujetándose a lograr un acuerdo con un número específico de representantes) y a los ciudadanos.

Consideramos que la inclusión de los ciudadanos (cuando menos el 5% de los que se encuentren inscritos en el padrón electoral) es de suma importancia en los sujetos legitimados para poder ejercer esta acción ya que esto permite una participación activa de los ciudadanos que encuentren lesionados sus derechos constitucionales por la omisión del legislador que supuestamente representa los intereses del pueblo que se ve afectado por su no actuar.

4.7.3.1 La Ley de Control Constitucional del Estado de Chiapas

La Ley de control Constitucional del Estado de Chiapas se expidió el 27 de noviembre de 2002, publicada bajo decreto número 03, en el Periódico Oficial número 140 2ª sección.

En el considerando de dicha ley la honorable sexagésima primera legislatura constitucional del estado establece que el control constitucional “se conceptúa como aquel proceso que se encuentra instituido en la propia constitución y que tiende a salvaguardar y proteger a la misma, anulando o invalidando toda ley o acto de autoridad que la contravenga y afecte sus disposiciones ese proceso puede adoptar uno de los varios sistemas de defensa jurídica de la constitución, cada uno de ellos con sus características específicas, que los distinguen y diferencien categóricamente de los demás, y

que se cataloguen atendiendo al órgano que realiza el acto de defensa de la constitución”.⁸⁰

Dentro de los medios de control constitucional que la propia constitución del Estado de Chiapas establece se encuentra la acción por omisión legislativa que ha sido definida en el considerando como “un mecanismo o medio de control constitucional que tiene por objeto garantizar la constitucionalidad de los actos legislativos ya que al poder legislativo le corresponde la obligación de hacer las leyes, definir el marco jurídico de la acción de gobierno. emergiendo de esta manera el principio de legalidad al cual debe estar sometido la administración pública, los entes y órganos de un estado”⁸¹

Así mismo establece “que el objetivo primordial de la acción por omisión legislativa es la de garantizar que el poder legislativo como ente público del estado cumpla con su deber de dotar a la comunidad de la cual emana las leyes y disposiciones legales que permitan la armónica convivencia de los miembros de esta. la acción por omisión legislativa tiene por objeto también evitar que el legislador ejerza su poder en contravía del sistema axiológico de la constitución o de los derechos fundamentales de cada uno de los habitantes del territorio. de esta forma surge la necesidad no solo de controlar la constitucionalidad de sus actos sino también de garantizar que la comunidad sufra algún perjuicio por parte del legislador al actuar al margen del derecho constitucional y en violación del mandato claro del constituyente”.⁸²

El artículo 1 de esta ley señala como atribución de la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia del Estado conocer y resolver entre otras, de las acciones por omisión legislativa, estableciendo que a falta de disposición

⁸⁰ Véase el considerando de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas, publicado en la página del Congreso del Estado Chiapaneco.

⁸¹ Idem.

expresa se aplicará supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles para el Estado.

Cabe señalar respecto a esta disposición que hay una falta de congruencia entre la misma y la Constitución del Estado ya que en la Norma Suprema del Estado se faculta para conocer de esta acción al Tribunal Constitucional del Estado.

El título IV de esta ley ha sido intitulado “De las acciones por Omisión legislativa”, consta de cuatro capítulos el primero de ellos destinado a las generalidades, el II intitulado de las partes, en el III capítulo se hace alusión al procedimiento a seguir en este tipo de acciones y por último el capítulo IV destinado a la sentencia.

De conformidad con el artículo 97 de la ley en estudio es procedente la acción por omisión legislativa, cuando el Congreso no resuelva alguna iniciativa de ley o decreto en los términos que establezca la legislación respectiva y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Política local.

Establece que con independencia de las causales de sobreseimiento que la propia ley señala, Desistimiento de la parte actora, que no exista disposición o acto materia de la controversia, por convenio de las partes, procederá sobreseer, siempre que el Congreso del Estado resuelva la iniciativa o decreto de que se trate la omisión previamente a que se dicte sentencia definitiva en el asunto planteado.

⁸² Ibidem.

En el caso de Chiapas se establecen plazos para iniciar la acción por omisión legislativa sujetándose a los siguientes supuestos:

- Si transcurridos treinta días naturales, posteriores a la presentación de la iniciativa o decreto materia de la omisión, el Poder Legislativo no resolviere.
- A partir del día siguiente al vencimiento de dicho plazo, se contará con treinta días naturales para ejercitar la acción.

Dichos plazos correrán, con independencia de que el Congreso se encuentre en período ordinario de sesiones o en receso.⁸³

La demanda de acción por omisión legislativa, de conformidad con el artículo 99 de la ley de Control Constitucional deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Los nombres y firmas de los promoventes:
- II. Los Órganos Legislativos o Ejecutivo que hubieran remitido la iniciativa de ley o decreto omitido;
- III. Las normas generales impugnadas; y
- IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados.

Son parte en este tipo de acción:

- a. Como actor el Gobernador del Estado; cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso o cuando menos la tercera parte de los Ayuntamientos;

⁸³ Véase el artículo 98 de la Ley de Control Constitucional para el Estado de Chiapas.

- b. Como demandado el Congreso del Estado, alguna o algunas de las Comisiones de éste;
- c. Como tercero interesado el Gobernador del Estado; cuando menos la tercera parte de miembros del Congreso o el Procurador General de Justicia del Estado.

El actor, el demandado y en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. No se admite ninguna forma de representación diversa a esa, sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta Ley.

En el caso del Gobernador del Estado, este será representado en las acciones por Omisión Legislativa por el Secretario de Estado, el Responsable de la Unidad Administrativa o Consejero Jurídico conforme lo determine el propio Gobernador, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en las Leyes.

4.7.3.1.1 Del Procedimiento

Recibida la demanda el Presidente de la Sala Superior designará según el turno que corresponda a un Magistrado Instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución.

Si el escrito en que se ejercita la acción fuere oscuro o irregular, el Magistrado Instructor prevendrá al demandante o a sus representantes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días.

En caso de que no se subsanaran las irregularidades requeridas, y si a juicio del Magistrado Instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de Justicia del Estado, por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

Una vez hecho lo anterior, dicho Magistrado Instructor dará vista a la mesa directiva del Congreso, para que dentro del plazo de quince días rinda un informe que contenga las razones y fundamentos por los cuales se omitió iniciar el trámite legislativo respecto de la iniciativa de ley o decreto; en los períodos de receso del Congreso dicho informe será rendido por la mesa directiva de la Comisión Permanente. En caso de que la iniciativa o decreto hubiese sido turnada a la Comisión o Comisiones correspondientes, relacionadas con la iniciativa, se dará vista a éstas para que rindan en el mismo plazo y por separado el informe previsto en este artículo.

Una vez que hayan sido presentados los informes o cuando haya transcurrido el plazo para ello, el Magistrado Instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos.

El Magistrado Instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto hasta antes de dictarse sentencia.

Cuando se reclame en dos acciones distintas la omisión de la misma norma el presidente de la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más acciones.

El Magistrado Instructor, una vez que se haya agotado el procedimiento, propondrá a la Sala Superior, el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

La resolución que emita la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado, que decrete la existencia de la Omisión Legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenda dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso del Estado, para que éste resuelva sobre la iniciativa de ley o decreto de que se trate la omisión.

Como podemos ver esta sentencia solo se conmina al Congreso del Estado a subsanar su omisión.

4.7.4 Estado Libre y Soberano de Tlaxcala

El sistema de control constitucional en estudio nace en Tlaxcala a partir de las reformas que se realizaron en su Constitución en el año 2001 publicadas en el Periódico Oficial del Estado, Decreto 107, número extraordinario, Segunda Época, tomo LXXXI, de fecha 18 de mayo del 2001.

Este sistema recogido por la Constitución reconoce cuatro instrumentos procesales para garantizar la plena eficacia de la Constitución del Estado: el

juicio de protección constitucional, el juicio de competencia constitucional, la acción de inconstitucionalidad **y la acción por omisión legislativa**; en este estudio nos avocaremos a esta última en las siguientes líneas.

4.7.4.1 Constitución del Estado de Tlaxcala.

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala es otra de las pocas que dentro de nuestro territorio nacional prevé la figura de la inconstitucionalidad por omisión y aunque lo hace de forma muy similar a Quintana Roo y Veracruz encontramos algunas particularidades.

En ella se prevé en su título VI, intitulado Del Poder Judicial, en el capítulo I destinado al Tribunal Superior de Justicia las atribuciones y competencias del mismo y se señala que **el Poder Judicial garantizará la supremacía y el control de esta Constitución**, y estará expedito para impartir justicia de manera pronta, gratuita, completa e imparcial, en los términos, plazos y condiciones que fijen las Leyes.

De tal manera que en el artículo 79 establece que es el Tribunal Superior de Justicia el órgano supremo del Poder Judicial, el cual puede funcionar en pleno o salas de carácter colegiado y durarán en el cargo seis años con la posibilidad de ser ratificados en su cargo; de entre ellos se elige un Presidente que ocupa dicho cargo por dos años sin que exista la posibilidad de ratificación.

Por lo que respecta a la inconstitucionalidad por omisión legislativa establece la Constitución en comento, en su artículo 81, que corresponde al

Pleno del Tribunal Superior de Justicia, actuando como Tribunal de Control Constitucional del Estado, conocer entre otros asuntos :

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

Los elementos constitutivos de la infracción constitucional por omisión legislativa resultan ser:

- La no expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que están obligados en virtud de las Constituciones Políticas Federal y del Estado, así como de las leyes, el Congreso del Estado, el Gobernador, los ayuntamientos, o concejos municipales

- Una afectación del debido cumplimiento de la Constitución local, derivada de tal inactividad.

El ejercicio de esta acción corresponde a las autoridades estatales y municipales, **así como a las personas residentes** en el Estado. Esto es importante pues las Constituciones de Quintana Roo y Veracruz no le dan esa potestad a los residentes del Estado que ciertamente pueden verse afectados por la inconstitucionalidad por omisión.

La legitimación para ejercitar esta acción es muy interesante, por una parte se faculta a las autoridades estatales y municipales pero no se precisa, por lo menos en este apartado que entender por autoridad, sin embargo en la Ley de Control Constitucional del Estado en su artículo 3º fracción II establece que por autoridad, para efectos de la propia ley, debe entenderse El Poder Legislativo, el Gobernador del Estado, los Ayuntamientos o Consejos Municipales, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la Universidad Autónoma de Tlaxcala, el Procurador General de Justicia del Estado y en general cualquier dependencia o entidad pública, estatal o municipal que participe en los procesos previstos por la Ley de Control Constitucional.

Cabe mencionar que nos parece por de más interesante y atinado que se haya legitimado a la Universidad Autónoma del Estado para poder ejercer dicha acción pues de esta manera se le está permitiendo a la comunidad de dicha institución de participar de forma activa en el mejoramiento de las condiciones jurídicas del Estado.

Para que estas autoridades tengan la posibilidad de participar en dichas acciones es necesario que lo hagan por medio de sus representantes legales.

Por lo que hace a los residentes del estado es importantísimo que la población, que finalmente es quien sufre por la falta de normas que provocan ineficacia de las normas constitucionales, tengan el acceso a exigir el cumplimiento de las mismas a aquellas autoridades que solo son o deben ser los representantes de sus intereses.

De conformidad con el artículo 84 de la ley de Control Constitucional la acción podrá ser ejercitada por:

- ✓ Personas físicas con residencia permanente en el Estado.
- ✓ Personas Morales con domicilio social en el Estado o con alguna sucursal dentro del territorio del mismo con una antigüedad de un año.

Al admitirse la demanda, se ordenará correr traslado a la responsable y al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para que rindan sus informes. Se celebrará una audiencia de pruebas y alegatos e inmediatamente después se dictará la resolución correspondiente.

En caso de verificarse la omisión legislativa, se concederá a la responsable un término que no exceda de tres meses para expedir la norma jurídica solicitada.

“El incumplimiento a esta sentencia, será motivo de responsabilidad” sin embargo no se establece que tipo de responsabilidad.

De la misma manera el artículo citado, en su fracción V, señala el trámite a que se sujetaran este tipo de acciones:

1. Las resoluciones que declaren procedentes deberán ser aprobadas, cuando menos por diez Magistrados.

2. El quórum en las Sesiones del Tribunal cuando deban votarse resoluciones que versen sobre normas jurídicas, se formará cuando menos con doce Magistrados. De no obtenerse ese quórum, se suspenderá la sesión y se convocará para el día hábil siguiente; y si tampoco así se pudiese sesionar, se llamará a los suplentes que corresponda, hasta obtener dicho quórum.

3. Las resoluciones dictadas por el Pleno del Tribunal, cualquiera que sea su sentido, son irrecurribles.

4. Todas las resoluciones definitivas del Tribunal, deberán publicarse en el Boletín del Poder Judicial y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado; un extracto de las mismas, se publicará en los periódicos de mayor circulación en el Estado.

4.7.4.2 Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala.

La ley reglamentaria del artículo 81 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala denominada: Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala, establece respecto a la acción por omisión lo siguiente.

“Artículo 1. Esta Ley es reglamentaria del Artículo 81 de la Constitución Política del Estado y tiene por objeto regular el proceso de los siguientes medios de control constitucional:

- I. Juicio de protección constitucional;
- II. Juicio de competencia constitucional;
- III. Acción de inconstitucionalidad, y

IV. Acción contra la omisión legislativa.”

En el artículo segundo de la misma establece como órgano competente para conocer y resolver, ente otros, la acción contra la omisión legislativa al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, reafirmando únicamente lo señalado por la propia Constitución local.

Por lo que hace al término en el que podrá ejercerse la acción en el artículo sexto, párrafo segundo prevé que este tipo de acciones no está sujeta a término alguno.

El Capítulo IV intitulado “De la acción contra la omisión legislativa” prevé los requisitos que deberán observarse para poder ejercer dicha acción, siendo los siguientes:

- Cuando la acción se ejercite por una persona física deberá demostrar que tiene su residencia permanente en el territorio del Estado, conforme a las Leyes aplicables en la Entidad.
- Encaso de que sea ejercitada por una persona moral esta acreditará que su domicilio social o el de alguna de sus sucursales, se encuentra establecido en el territorio del Estado, cuando menos con una antigüedad de un año, a la fecha de presentación de la demanda. En caso de incumplimiento de los anteriores requisitos, se desechará la demanda y si ello se constatare después de admitida la misma, se sobreseerá el proceso de control constitucional.
- El término para contestar la demanda será de diez días, el actor tendrá la posibilidad de ampliar su demanda dentro de los cinco días siguientes al de

notificársele la contestación, si de esta última apareciere un hecho nuevo o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Para ello se seguirá el mismo procedimiento que se realizó al formular la demanda.

- . En todos los casos, se pedirá al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado que remita, dentro de cinco días, un informe en el que especifique si ha sido publicada la norma cuya omisión se plantea; y en caso afirmativo deberá anexar los ejemplares correspondientes en los que conste dicha norma y sus modificaciones.
- Si la autoridad demandada al contestar la demanda manifiesta que su omisión obedece, a su vez, a la omisión legislativa de otra autoridad, se llamará al proceso, como demandada, a esa autoridad; y en la sentencia definitiva que se dicte, se resolverá sobre ambas omisiones.
- Se lleva a cabo una audiencia de pruebas y alegatos cerrándose la instrucción y cinco días después el Magistrado Instructor presentará un proyecto y convocará al Pleno para que realice su estudio y dicte sentencia a más tardar diez días después de que se presente dicho proyecto.

La sentencia a diferencia del Estado de Veracruz sólo exhorta a la autoridad omisa a cumplir con su obligación constitucional.

4.7.5 Coahuila de Zaragoza.

La Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza es otra de las Constituciones locales que introduce por medio de una reforma a la Constitución del Estado de 2001, misma que fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, por medio del Decreto 148, número 23, de fecha 20 de marzo de 2001, pero fue hasta el año 2005 que se realizó una

nueva reforma publicada en el periódico Oficial de Gobierno del Estado, por medio del Decreto 107, número extraordinario, tomo LXXXI, Segunda Época de fecha 21 de junio de 2005 que se prevé el problema derivado de la omisión del legislador. y lo hace en el título quinto que se refiere al Poder Judicial; así mismo es en el capítulo IV que regula lo que ha intitulado “La justicia constitucional local”.

La justicia Constitucional Local se erige dentro del Estado como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática del mismo, bajo el principio de supremacía constitucional.

El poder Judicial del Estado se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, en los Tribunales Unitarios de Distrito, en los Juzgados de Primera Instancia, cualquiera que sea su denominación, y en los demás órganos jurisdiccionales que con cualquier otro nombre determinen las leyes.

El Estado de Coahuila no prevé un instrumento procesal exclusivo para establecer la inconstitucionalidad por omisión como si lo prevén Veracruz, Chiapas, Tlaxcala y Quintana Roo; en este caso se siguió una línea distinta ya que en la reforma constitucional de 2005 se prefirió ampliar el objeto de control de la acción de inconstitucionalidad para que por medio de este mismo medio sirviera para impugnar la posible contradicción de una norma de carácter general y la Constitución y de la misma forma se atacara la **inexistencia de una norma general** y la Constitución.

En el Estado de Coahuila de Zaragoza, de acuerdo con el artículo 158, fracción IV de la Constitución, corresponde al Tribunal Superior de Justicia

conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad en donde se impugne la inactividad del legislador.

Al respecto de esta última disposición el artículo 158, fracción segunda de la Norma Suprema del Estado de Coahuila le otorga facultad al Tribunal Superior de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional Local de resolver en forma definitiva e inatacable “De las acciones de inconstitucionalidad local que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y esta Constitución, las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estado Unido Mexicanos” y al señalar el objeto de control de esta acción señala en, entre otros, “la omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria”.

4.7.5.1 Ley de Justicia Constitucional de Coahuila de Zaragoza..

La Justicia Constitucional del Estado de Coahuila se estableció como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de la Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 194 de la Constitución del Estado.⁸⁴

En su artículo 6º establece que las acciones de inconstitucionalidad local, tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o la falta de la misma y la Constitución del Estado en base al principio de supremacía constitucional local y por vía de consecuencia, declarar su validez o invalidez, o en su caso, declarar la inconstitucionalidad por omisión.

⁸⁴ Véase el artículo 1º de la Ley de Justicia Constitucional Local para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Así mismo señala que son susceptibles de acciones de inconstitucionalidad, total o parcialmente, entre otras la omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria conforme a los supuestos anteriores, que podrá promoverse en cualquier tiempo mientras subsista la omisión (artículo 8, fracción IV).

Las cuestiones de inconstitucionalidad se circunscribirán a los planteamientos que formulen las autoridades que ejerzan funciones jurisdiccionales, cuando consideren en sus resoluciones que una de las leyes es contraria a la Constitución del Estado en atención al principio de supremacía constitucional local.

El único medio para plantear la inconstitucionalidad de leyes, decretos o acuerdos legislativos en materia electoral local, es el previsto en esta ley, sin perjuicio del control difuso que ejerza el Tribunal Electoral del Poder Judicial conforme a los procedimientos de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana y demás leyes aplicables.

En el artículo 65 párrafo infine se establece la potestad de los jueces de ejercer el control difuso al poder analizar la inconstitucionalidad por omisión cuando la falta de norma requiera ser colmada o resuelta para garantizar la tutela judicial efectiva.

La inconstitucionalidad por omisión, puede ser reclamada, cuando la Constitución del Estado resulta incumplida por falta de las disposiciones de carácter general necesarias para hacer aplicables sus preceptos, No hay plazo para ejercer esta acción, puede promoverse en todo tiempo mientras subsista la omisión.

Están legitimados para promover esta acción: El Ejecutivo del Estado por sí o por conducto de quien le represente legalmente, el equivalente al diez por ciento de los integrantes del Poder Legislativo, el equivalente al diez por ciento de los integrantes de los Ayuntamientos o Concejos Municipales, El organismo público autónomo, por conducto de quien le represente legalmente, con relación a la materia de su competencia, cualquier persona cuando se trate de la protección de sus derechos fundamentales y los partidos políticos nacionales y estatales con registro debidamente acreditado ante la autoridad electoral que corresponda.⁸⁵

El Procedimiento que se sigue para declarar o no la inconstitucionalidad por omisión legislativa se encuentra previsto en la Ley de Justicia Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza en los numerales 73, 74, 76, 77, 79, 81 y siguientes, mismos que estudiaremos en las siguientes líneas.

El proceso inicia con la demanda misma que deberá contener:

- I. Los datos de identidad de las personas que ejercitan la acción, en su caso, el órgano del que forman parte, y todo cuanto sea necesario para eliminar cualquier incertidumbre sobre la legitimación de quienes demandan. Así como de quienes sean designados como delegados y autorizados para oír notificaciones.
- II. Las autoridades responsables que hubieran emitido, o en su caso promulgado, las normas impugnadas.
- III. La norma cuya invalidez se reclama y, en su caso, el medio oficial en que se hubiere publicado.

⁸⁵ Véanse los artículos 71, 73 y 8 fracción IV de la Ley de Justicia Constitucional Local del Estado.

- IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados.
- V. Los conceptos de invalidez.
- VI. La firma de los promoventes, que en el caso de la inconstitucionalidad por omisión deberá estar firmada por cuando menos el diez por ciento de los integrantes del Congreso del Estado o del Ayuntamiento o Concejo Municipal correspondiente.

Con el original de la demanda, se presentarán tantas copias cuantas sean necesarias para correr traslado al Procurador General de Justicia del Estado y a las demás partes.⁸⁶

Recibida la demanda el Tribunal designará a un magistrado instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución, si a juicio de dicho magistrado la demanda es obscura o irregular prevendrá al demandante para que la aclare dentro del plazo de cinco días. Si no subsana correrá traslado al Procurador General de Justicia para que en un plazo de tres días admita o deseche la demanda atendiendo a los principios de antiformalismo, subsanabilidad, proporcionalidad y razonabilidad.

Una vez admitida la demanda se da vista a los órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma reclamada, para que en un plazo de quince días rinda un informe que contenga las razones y fundamentos por lo que se sostienen la validez de la norma como vemos este no es el procedimiento idóneo ya que olvidó el legislador que lo que se impugna en este caso es la no existencia de norma aplicable, aquí lo que debe ocurrir es que la autoridad omisa rinda un informe de las razones por la que no ha emitido la norma.

⁸⁶ Véanse los artículos 74 y 75 pfo. Primero de la Ley de Justicia Constitucional Local del Estado.

Agotado el procedimiento el magistrado instructor propondrá al pleno del Tribunal el proyecto de sentencia para la resolución del asunto y una vez que dicho proyecto ha sido discutido y votado el Presidente del Tribunal leerá en voz alta los puntos resolutiveos de la sentencia que será suscrita por todos los magistrados participantes en la deliberación.

En cuanto a los efectos de la sentencia en el caso de Coahuila el pleno comunicará comunicara al órgano competente para que en un “plazo razonable” dicte las disposiciones necesarias que permitan la aplicación de la Norma Constitucional que no es eficaz; podemos ver que en este caso no se establece un plazo específico dejando al tribunal en libertad de establecer el plazo que estime conveniente.

CAPITULO V.

PROPUESTA.

5.1 Importancia de establecer mecanismos de control constitucional en contra de la omisión legislativa inconstitucional.

Partiremos del carácter normativo de la Constitución, al ser esta una norma jurídica es exigible y por lo tanto debe ser alegada en los tribunales, no debemos considerarla como un catalogo de declamaciones sino, como lo que es, la Norma Suprema del Estado con carácter vinculatorio para los ciudadanos y para los poderes públicos.

La vinculación a la que aludimos de la Constitución a los órganos públicos implica, desde nuestra perspectiva, que no sólo son objeto de control constitucional los actos de estos órganos sino también sus omisiones, cuando de estas se derive una vulneración a algún derecho subjetivo planteado en la Constitución, cuya efectividad ha sido restringida por la inactividad del legislador.

Hemos visto que en algunas sociedades se aquejan de algunos males que de una u otra manera debilitan la fuerza normativa de la Constitución, a lo que Víctor Bazán le ha denominado “patología Jurídica” consistente en la vulneración activa y omisiva de los preceptos constitucionales; la falta de concreción fáctica de los derechos y garantías proclamados en la Constitución ; el ocio del que disfrutaban algunos legisladores y la pasividad de ciertos poderes

públicos que no se sienten vinculados por los mandatos constitucionales, entre otros.

Como bien señala Víctor Bazán todos estos males aquejan a algunas sociedades entre las que se encuentra la nuestra, y ello ha conducido a que la Constitución se vea debilitada, en muchas ocasiones, y pierda fuerza normativa.

Por otra parte nos encontramos también con el problema de que los poderes constituyentes establecen en las Constituciones una serie de derechos que saben se encuentran lejos de poder llevar a la práctica, quedando así solo como meras buenas intenciones del legislador, dándose de esta manera un grave contraste entre la letra de la norma y la realidad.

Néstor Pedro Sagüés ha establecido, lo que podemos identificar como, dos tipos de Constituciones:

Constitución–contrato considerando que es *una especie de convenio con una escueta y realista descripción de derechos y cuyos beneficiarios pueden exigir su cumplimiento al gobierno y a los particulares*

Constitución-promesa que *contiene una declaración de aspiraciones inexigibles jurídicamente, volcadas hacia un incierto y remoto porvenir.*

Este autor señala que la primera de ellas tiene relación con el desarrollo económico y político de los Estados en los que la Constitución es de este tipo, mientras en los Estados con Constituciones-promesa existe una relación con el sub-desarrollo. De tal manera que asevera en los sistemas políticos que dan mucho en bienes y servicios a sus habitantes o les permiten obtenerlos hacen efectiva sus Constituciones, mientras en los que dan poco sucede lo contrario.

Respecto a esto resulta importante señalar que no basta con la mera enunciación de derechos en los textos constitucionales que no serán llevados a la práctica, lo que es indispensable es que los preceptos constitucionales sean aplicables y exigibles en su totalidad para garantizar el principio de supremacía constitucional.

Desde nuestra perspectiva la Constitución puede ser vulnerada por acciones y por omisiones, sin embargo en nuestra sistema jurídico federal no se prevé este último modo de violar los preceptos constitucionales.

Cabe señalar que el legislador como poder constituido no puede ir en contra de la Constitución y el legislador puede atentar la voluntad del constituyente cuando actúa como cuando no lo hace, ya que de su inactividad pueden derivarse consecuencias contrarias a esa voluntad y de manera especial cuando de esas omisiones se deriva la falta de efectividad real y plena de los preceptos constitucionales.

Hoy en día, queremos ver a las Constituciones como instrumentos útiles para el desarrollo de los Estados, como elementos necesarios para la

construcción de un mejor futuro, no como catálogos de buenas intenciones y promesas sin cumplir, para lograrlo, es necesario entre otras medidas, que “Cuando la Constitución ordena a uno de los poderes del Estado el ejercicio de una competencia ese poder se encuentra obligado a ponerla en movimiento. Y cuando su abstención implica o involucra un daño o gravamen para una persona, dicha persona, debiera estar legitimada para impulsar a la jurisdicción constitucional a controlar al órgano renuente a cumplir con sus obligaciones”⁷⁴

Es por lo anterior que consideramos necesaria la implementación de mecanismos de control constitucional que permitan por una parte garantizar el imperio de la Constitución como norma suprema con carácter vinculatorio para gobernados y gobernantes.

La finalidad del control de las omisiones inconstitucionales sería el recomponer el imperio de la Constitución cuya supremacía habría sido interrumpida por la inactividad del legislador.

5.2 Proyecto de reforma a la Constitución estableciendo la figura de la inconstitucionalidad por omisión legislativa.

En virtud de la afectación que se deriva de la omisión legislativa inconstitucional al obstaculizar la total aplicación y efectividad de la Constitución Federal es necesario establecer mecanismos que permitan garantizar el principio de supremacía, así como el carácter vinculatorio que la Constitución como Norma Suprema del Estado tiene, en razón de ello consideramos

⁷⁴ TAJADURA TEJADA, Javier, La Inconstitucionalidad por omisión y los derechos sociales, en “En busca de las Normas Ausentes, Ensayos sobre la inconstitucionalidad por Omisión, Carbonell pág. 287, Porrúa,-UNAM, México, 2007.

necesario adicionar una fracción al artículo 105 constitucional, después de la fracción segunda y convirtiendo la fracción III en IV estableciendo la figura de la inconstitucionalidad por omisión, para quedar de la siguiente manera:

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

III. De las acciones por omisión legislativa cuando se considere que el Congreso de la Unión no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución.

Se entiende que afecta el debido cumplimiento de la Constitución cuando por el propio mandato constitucional el Congreso del Estado se encuentre obligado a expedir alguna ley o decreto y no lo haga; o que expidiéndolo lo hiciera de forma deficiente de tal manera que no regula adecuadamente el precepto constitucional

La acción por omisión legislativa podrá ser interpuesta en todo tiempo mientras subsista la omisión.

La acción por omisión legislativa podrá ser interpuesta:

- a. *Por el Presidente de la República*
- b. *Por la el 20 por ciento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*
- c. *Por el veinte por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores,*
- d. *Por el Procurador General de la República*
- e. *Por los gobernadores de los Estados*
- f. *Por veinte por ciento de los integrantes de alguna legislatura estatal.*
- g. *Por el veinte por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,*
- h. *Por cualquier persona cuando se afecten derechos fundamentales.*
- i. *Por los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de omisiones legislativas inconstitucionales en la Constitución y leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de omisiones legislativas inconstitucionales en las Constituciones locales y leyes electorales que debieron ser expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.*

La resolución que emita la Suprema Corte de Justicia que decreta el reconocimiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En dicha resolución se determinará un plazo para que se expida la Ley o decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el período ordinario que curse o el inmediato siguiente del Congreso de la Unión. En caso de incumplimiento del órgano encargado de

subsanan la omisión legislativa inconstitucional la Suprema Corte de Justicia en Pleno tendrá la facultad para integrar el orden normativo resolviendo la cuestión dictando una sentencia estrictamente aplicable al caso concreto.

IV....

5.3 Alcances de la reforma constitucional.

La reforma constitucional que se propone tiene como objetivo lograr la plena eficacia de la Constitución Federal.

Será la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien podrá decretar la inconstitucionalidad por omisión y quien instará al órgano encargado de terminar con ese vacío normativo a realizarlo en el período ordinario de sesiones que curse o en el inmediato siguiente, con ello se busca que la Constitución sea respetada en todas sus partes y que se haga valer el carácter vinculatorio que la misma tiene tanto para los gobernados como para los poderes públicos.

En el caso de que el poder legislativo no obedezca la indicación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación esta tendrá facultad para integrar el orden normativo resolviendo la cuestión, dictando una sentencia estrictamente aplicable al caso concreto con ello no se sustituye al órgano que ha incumplido el mandato de dictar la norma ausente, solamente se suple para garantizar el principio de supremacía constitucional, pues no es posible esperar a la buena disposición del legislador para darle plena eficacia a la misma, aunque se ha establecido el control político de las leyes entendemos que este se limita en los

caso en que la Constitución expresamente ha dictado una norma y no es posible esperar eternamente a que el legislador considere oportuno realizarla cuando ya ha sido decretada la violación o transgresión al mandato constitucional.

Todo lo anterior porque como hemos analizado la inactividad legislativa puede constituir una infracción a la Constitución al crear situaciones normativas contrarias a la misma que pueden afectar la plena vigencia de la Constitución, ello no es posible de ser admitido y si ha sido decretada por el máximo tribunal del país esta infracción es imposible permitir que el legislador viole y vulnere la constitución que ha de respetar y hacer respetar.

5.3.1 Alcances de la reforma en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de 1995, siendo Presidente de la República el Licenciado Ernesto Zedillo Ponce de León, para determinar el procedimiento a seguir a fin de ejercitar las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, a partir del estudio realizado en el presente trabajo y de las reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos resulta necesario realizar ciertas adiciones a la Ley Reglamentaria en comento para incluirse la acción por omisión legislativa y el procedimiento a seguir para poder ejercerla.

Las modificaciones que se proponen son las siguientes:

Sería necesario modificar el título de esta ley para que se denominara de la siguiente manera: Ley Reglamentaria de las fracciones I, II y III del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 1º hoy día prescribe:

ARTICULO 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Dicho artículo tendría que ser modificado para quedar de la siguiente manera:

ARTICULO 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad **y las acciones por omisión legislativa a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 105** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es necesario adicionar un título IV que se intitularía: **De las Acciones por omisión legislativa**. En dicho título se establecerá las particularidades del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, siendo el texto que se propone el siguiente:

TÍTULO CUARTO

DE LAS ACCIONES POR OMISIÓN LEGISLATIVA

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 71. Procede la acción por omisión legislativa cuando se considere que el Congreso de la Unión no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución.

Se entiende que afecta el debido cumplimiento de la Constitución cuando por el propio mandato constitucional el Congreso del Estado se encuentre obligado a expedir alguna ley o decreto y no lo haga; o que expidiéndolo lo hiciera de forma deficiente de tal manera que no regula adecuadamente el precepto constitucional.

ARTÍCULO 72. La acción por omisión legislativa podrá promoverse en

todo tiempo mientras subsista la omisión.

ARTÍCULO 73. La demanda por la que se ejercita la acción de Omisión Legislativa deberá contener:

- I. Los nombres y firmas de los promoventes:
- II. Las normas generales impugnadas; y
- III. Los preceptos constitucionales que se estimen violados.

ARTICULO 74 En los casos previstos en la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el veinte por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos, cuando sea parte demandante alguno de los órganos legislativos.

La parte demandante, en la instancia inicial, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. Si no se designaren representantes comunes, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

ARTICULO 75. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado en las acciones por omisión legislativa en términos del tercer párrafo del artículo 11 de esta ley.

CAPÍTULO II

DEL PROCEDIMIENTO

ARTICULO 76. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren omitido legislar cuando exista un mandato concreto de la Constitución para ello, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos por los cuales se omitió crear la norma que señalaba la Constitución como norma secundaria de la misma.

Cada una de las Cámaras del congreso de la Unión rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

ARTICULO 77. En todos los casos, se pedirá al Director del Diario Oficial de la Federación que remita, dentro de cinco días, un informe en el que especifique si ha sido publicada la norma cuya omisión se plantea; y en caso afirmativo deberá anexar los ejemplares correspondientes en los que conste dicha norma y sus modificaciones.

ARTICULO 78 Si la demandada manifestare que su omisión obedece, a su vez, a la omisión legislativa de otra autoridad, se llamará al proceso, como demandada, a esa autoridad; y en la sentencia definitiva que se dicte, se resolverá sobre ambas omisiones.

ARTICULO 79. Salvo en los casos en que el Procurador General de la República hubiere ejercitado la acción, el ministro instructor le dará vista con el escrito y con los informes a que se refiere el artículo anterior, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda.

ARTICULO 80. Después de presentados los informes previstos en los artículos 75 y 76 o habiendo transcurrido el plazo para ello, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos.

Cuando la acción intentada se refiera a leyes electorales, el plazo señalado en el párrafo anterior será de dos días.

ARTICULO 81. Hasta antes de dictarse sentencia, el ministro instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto.

Cuando la acción por omisión legislativa se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

En los casos de materia electoral, el proyecto de sentencia a que se refiere el párrafo anterior deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor haya presentado su proyecto.

ARTICULO 82. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más acciones por omisión legislativa siempre que en ellas se impugne la misma norma.

CAPÍTULO III

DE LAS SENTENCIAS

ARTICULO 83. La resolución que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que decrete la existencia de la Omisión Legislativa, surtirá sus

efectos a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. En dicha resolución se determinará un plazo para que se expida la Ley o decreto de que se trate la omisión, a más tardar en el período ordinario que curse o el inmediato siguiente del Congreso de la Unión. En caso de incumplimiento del órgano encargado de subsanar la omisión legislativa inconstitucional la Suprema Corte de Justicia en Pleno tendrá la facultad para integrar el orden normativo resolviendo la cuestión dictando una sentencia estrictamente aplicable al caso concreto.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento supremo del Estado Mexicano y tiene fuerza vinculatoria para gobernantes y gobernados, de tal forma que nuestras acciones deben ser conforme lo dispone la Constitución.

SEGUNDA. La calidad de norma superior que detenta la Constitución se traduce, frente a las normas denominadas secundarias, en la obligación que existe de que estas se ajusten a lo que la Constitución establece.

TERCERA. Dentro de las normas jurídicas que encontramos en la Constitución se encuentran las hetero aplicativas que son aquellas que requieren de actos normativos posteriores que las hagan plenamente eficaces, en estos casos es posible que si el legislador no crea la norma secundaria la Constitución se convierta en un puñado de buenas intenciones ya que no se torna eficaz por carecer de la norma secundaria que permite su andamiento.

CUARTA. La Constitución debe ser obedecida en todo tiempo y por toda persona sin importar sexo, raza, condición social, credo o posicionamiento político, para ello existe lo que denominamos defensa de la Constitución que está constituida por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que permiten conservar la normatividad constitucional y al mismo tiempo prevenir su violación.

QUINTA. La Constitución puede ser vulnerada por acciones y por omisiones, cuando la omisión provoca la ineficacia del ordenamiento constitucional rompiendo con el principio de supremacía constitucional es por ello necesario establecer un medio de control constitucional que garantice la eficacia de Constitución como norma suprema del Estado y que ataque la omisión legislativa.

SEXTA Dentro de los medios de control constitucional federal encontramos el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, pero ninguno de estos hace frente a la vulneración del ordenamiento constitucional por omisión legislativa.

SEPTIMA La acción por omisión legislativa busca restablecer el orden constitucional vulnerado por la inactividad u omisión del legislador

OCTAVA No toda omisión del legislador es inconstitucional una omisión legislativa es inconstitucional cuando con su inactividad el órgano legislativo vulnera o lesiona la Constitución.

NOVENA. Algunas Entidades Federativas han legislado en torno a la problemática derivada de la omisión legislativa abordándola desde dos perspectivas diferentes, dentro de un proceso constitucional y como un proceso constitucional.

Dentro de un proceso constitucional ya que la suprema Corte de Justicia la ha abordado a partir de las controversias constitucionales y como proceso aparece en los sistemas de justicia constitucional local en donde ciertas entidades federativas han instrumentado un concreto y específico proceso constitucional para conocer de las omisiones del legislador que vulneran la Constitución.

DÉCIMA. La omisión del legislador puede ser absoluta o relativa. Será absoluta cuando son silencios totales que implican la ausencia total de la ley y serán relativos cuando el legislador al legislar sobre un cierto tema lo hace de manera insuficiente omitiendo el principio de igualdad ante la ley al dejar fuera de la regulación relaciones o supuestos análogos a los establecidos.

DÉCIMO PRIMERA Resulta indispensable establecer el control constitucional de la omisión legislativa inconstitucional en la Constitución Política

de los Estado Unidos Mexicanos para garantizar el principio de supremacía constitucional y la observancia plena y eficaz de la Constitución Política Federal como Norma Suprema del Estado Mexicano.

DÉCIMO SEGUNDA. El control de la omisión legislativa inconstitucional en el ordenamiento federal puede establecerse mediante una adición al artículo 105 constitucional y una reforma y adición a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

BIBLIOGRAFIA

Obras de Metodología de la Investigación

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Metodología, Docencia e Investigación Jurídicas, 14ª ed., Ed. Porrúa, México, 2007, pp.446 .

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNANDEZ COLLADO, Carlos y BAPTISTA LUCIO, Pilar, Metodología de la Investigación, 3 ed., Ed. Mc Graw Hill, México, 2003, pp.705 .

WITKER VELAZCO, Jorge y LARIOS VELASCO, Rogelio, Metodología Jurídica, 2ª ed. Ed. Mc Graw Hill, México, 2002, pp.260 .

Obras Dogmáticas

Aristóteles, La Política, Gernika, México, 2002.

ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, Oxford, México, 2003.

BAZÁN, Víctor (Coordinador), Inconstitucionalidad por Omisión, Ed. Temis, Santa Fe de Bogotá-Colombia, 1997, pp.170.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1993, pp.1113.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, México, 1998, pp.1063.

CALZADA Padrón, Feliciano, Derecho Constitucional, Harla, México, 1990.

CAMPOS CADENA, Miguel Ángel, Manual de Elementos y Técnicas Legislativas. De las Sesiones, Cámara de Diputados LV Legislatura.

CARBONELL, Miguel (Compilador), Teoría de la Constitución. Ensayos Escogidos, Ed. Porrúa-UNAM, México, 2003, 427 pp.

CARBONELL, Miguel (Compilador), En busca de las Normas Ausentes, Ensayos sobre la Inconstitucionalidad por Omisión, 2ª. Ed., UNAM, México, 2007.

CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, UNAM, México, 1980, pp. 290.

DE LA CUEVA, Mario, Teoría de la Constitución, Ed. Porrúa, México, 1982. 283 pp.

DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, Primer Curso, 2ª ed., México, Limusa, 2008, p.23.

FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, 2 ed., Ed. Porrúa-UNAM, México, 2001

FIX- ZAMUDIO, Héctor, La Constitución y su Defensa, Ed. UNAM, México, 1994.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, Inconstitucionalidad por Omisión, Temis, Colombia, 1997.

GARITA ALONSO, Miguel Ángel, Estudios Metodológicos. Sistemas Políticos Contemporáneos, Cámara de Diputados, México, 2005, pp.365

KELSEN, Hans, Teoría General del derecho y del Estado, 5ª reimpresión, UNAM, México, 1995.

MENA ADAME, Carlos, La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, Ed. Porrúa, México, 2003, pp.427

MOLINER, María, Diccionario del uso de Español, Ed. Gredos, Madrid, 1984.

MORALES-PAULIN, Carlos, Justicia Constitucional, Ed. Porrúa, México, 2002, pp.2554

REYES REYES, Pablo Enrique, La acción de Inconstitucionalidad, Ed. Oxford, México, 2000, pp.202

TENA RAMIREZ; Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 34 ed., Ed. Porrúa, México, 2001, pp.653

VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio, La Inconstitucionalidad por Omisión, Ed. Mc Graw-Hill, Madrid, 1997, pp.242

ZAGREBELSKY, Gustavo, El Derecho Dúctil, ley, derechos justicia, traducción de Mariana Gascón, Madrid, Totta, 1995.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

Constitución Política del Estado de Veracruz de Llave.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Constitución del Estado de Chiapas.

Ley de Control Constitucional del Estado de Chiapas.

Constitución del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

Ley de Control Constitucional del Estado de Tlaxcala.

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ley de Justicia Constitucional de Coahuila de Zaragoza.

Constitución Política de la Ex República Federativa Socialista de Yugoslavia de 1974.

Constitución de la República Federativa de Brasil.

Constitución del Estado de San Pablo.

Constitución de Rio de Janeiro.

Constitución de Santa Catarina.

Constitución Política de la provincia de Río Negro.

Fuentes Hemerográficas.

AGUILAR DE LUQUE, Luis, El Control Constitucional y la Función Legislativa, Revista de Derecho Político, no. 24, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España, 1987.

AHUMADA RUIZ, María, El Control de Constitucionalidad de las Omisiones Legislativas, Revista del Centro de Estudios Constitucionales No. 08.

BAEZ SILVA, Carlos, La omisión legislativa y el problema procesal que genera su planteamiento en el ordenamiento federal, Lex. Difusión y Análisis, No. 106, abril, 2004.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, José Julio, La inconstitucionalidad por omisión en Portugal, Revista de Dereito e de Estudos Sociais. Río de Janeiro septiembre 1995.

FIX- ZAMUDIO, Héctor, Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento Mexicano, 2ª ed., México, Centro de Estudios Constitucionales México Centroamérica, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas-Corte de Constitucionalidad, República de Guatemala, 1998, Cuadernos Constitucionales México- Centroamérica, número 12.

MORON URBINA, Juan Carlos, La Omisión Legislativa como un caso de Inconstitucionalidad, Revista Jurídica del Perú, Año, XXIX, No. III-IV, Julio-Diciembre, Perú, 1988.

SACHICA, Luis Carlos, El Control de constitucionalidad y sus mecanismos, Serie Monografías Jurídicas No. 09, 3 ed., Temis, Colombia, 1998.

Fuentes Electrónicas

BAEZ SILVA, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXXV, Número 105, Septiembre-Diciembre de 2001, México, consultable en www.juridicas.unam.mx

Diccionario de la Real Academia Española, consultable en <http://www.rae.es/>

MONTESQUIEU, El Espíritu de las Leyes, disponible en www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/montesquieu/indice.html

HUERTA, Ochoa, Carla, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 93, México, disponible en www.juridicas.unam.mx

KAPLAN, Marcos, consultado el 23 de mayo del 2007 a las 23:45 horas en www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/con/94/art2pdf

SÁNCHEZ CORDERO, Olga, Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, número 29, sección de contenido, 1999, disponible en: www.juridicas.unam.mx/publica/libros/rev/jurid/cont/29/ent/ent26pdf.