

OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA EN MÉXICO

Diana Parra Oviedo
Leisy Sinisterra Rovira
Emiro Castro Meza

El análisis de la Omisión Legislativa como medio constitucional que permite al Tribunal Constitucional hacer valer frente al legislativo y en algunos casos frente al ejecutivo, el cumplimiento de las obligaciones “*de hacer*” derivadas del mandato constitucional. El desarrollo legal, jurisprudencial y doctrinario de esta figura ha sido muy abundante en México, a pesar de disponer de un sistema jurídico que para muchos podría ser complejo, donde cada Estado tiene su propia constitución y leyes estatales, pero que comparten una jurisdicción nacional a partir de la Constitución y Leyes federales.

El control de constitucionalidad supone que bajo el principio de supremacía de la Constitución, serán inválidas aquellas normas que sean contrarias a la norma constitucional; pero el control constitucional no solo obedece a leyes expedidas, sino también en virtud de la Omisión Legislativa aquellas que no han nacido al ordenamiento jurídico, y que por mandato de la misma norma superior están obligadas a ser expedidas por el legislativo en ejercicio de su función o en algunos casos por el ejecutivo en cumplimiento de un mandato.

La omisión legislativa entra a formar parte de la defensa de la constitución frente a los poderes públicos, pues sus normas son los propios limitantes a los poderes de cada rama, como lo señala Felipe Tena Ramírez,

“...la defensa de la Constitución debe levantarse frente a los poderes públicos, cuyas limitaciones son el objeto de la propia constitución, esas limitaciones de los poderes entre sí y de los poderes en relación con los individuos. Solo puede ser saltada e infringida por los mismo órganos limitados; la defensa típicamente Constitucional es la que se erige para contener a los propios poderes dentro de sus orbitas respectivas...” (Tena Ramírez, 1978, p. 517)

Para Néstor Sagüés la inconstitucionalidad por omisión nace cuando un órgano del Estado (sin diferencia entre Legislativo o Ejecutivo) no hace

lo que le ha sido mandado por orden constitucional y que dicha orden o mandato puede ser expreso o tácito (Sagüés, 2002).

Este análisis pretende hacer ver los desarrollos jurisprudenciales, legislativos y doctrinales de esta figura en México, haciendo un breve barrido de las leyes que componen la jurisdicción constitucional, estableciendo en cabeza de que órgano recaen estos poderes, haciendo un análisis jurisprudencial de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Mexicana, y llegando por ultimo a un estudio de las doctrinas que en materia de Omisión Legislativa Relativa se han dado en este país.

Llevando cuenta siempre del poder interpretativo de los tribunales Estatales y de los poderes que a partir del desarrollo jurisprudencial, han tenido estos tribunales en materia de Omisión Legislativa y en particular de la Omisión Legislativa Relativa.

En primera medida, estudiaremos las leyes que regulan la actividad de la Suprema Corte de la Nación en México, en particular haciendo un comparativo entre la ley de amparo directo e indirecto.

Leyes que rigen el tribunal supremo y la competencia Constitucional

El Tribunal Supremo es la Entidad que se encarga de la salvaguarda de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos es la Suprema Corte de Justicia de la Nación de conformidad con lo establecido en el artículo 105 de la Carta Política, la cual establece:

“(…) Artículo 105. La suprema corte de justicia de la nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes

(…)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma (...)” (Constitucion Política de los Estados Mexicanos, 1917).

Dentro del mismo artículo se establecen de forma general los procedimientos y sujetos que pueden intervenir dentro de las acciones de inconstitucional que se presenten entre diferentes órganos o diferentes materias y por quien puede ser ejercida la acción.

La Suprema Corte que hoy se conoce se le invistió de atribuciones constitucionales el 31 de diciembre de 1994, fecha en la cual se hicieron serias

reformas a la Constitución, entre las cuales se decidió reducir el número de ministros que conformaría el alto Tribunal, entre otras (Molina Suarez & Cárdenas Guitérrez, 2007).

Ley orgánica del poder judicial de la federación (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 1995)

Para lograr una mayor precisión en los procesos y procedimientos se hace una remisión directa a la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación, del 26 de mayo de 1995, en donde se encuentra en su Título Segundo lo referente a su integración y funcionamiento; de sus atribuciones; del presidente de la Suprema Corte; de las salas y atribuciones de estas.

Al Respecto llama la atención que dentro de la Ley Orgánica del Poder Judicial se hace mención específica del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, llama la atención por el hecho que es notorio que el modelo adoptado por nuestro país es el mexicano, pues la Corte Constitucional de Colombia, lleva a revisión aquellas decisiones adoptadas por instancias inferiores y así poder de una u otra forma tomar posición frente a un tema determinado.

Ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2013)

Por medio de esta Ley el Estado presenta el procedimiento por medio del cual se garantiza la protección de los derechos humanos y las garantías constitucionales frente a normas generales, actos u omisiones que se lleguen a causar autoridades. Al respecto se encuentra que ante la Suprema Corte de Justicia se podrá solicitar que un juicio de amparo (y todo lo referente a este) se substancien y resuelvan de manera prioritaria, sin modificar de ningún modo los plazos que prevé la Ley (Artículo 4º), es así como se ve que este trámite tendrá un tratamiento presencial excepcional en el Alto Tribunal cuando exista urgencia en mantener el Orden Público o el Interés social. En este punto es necesario hacer un paréntesis, en el que conste que existe amparo directo y amparo indirecto, En este punto es necesario hacer un paréntesis, en el que conste que existe amparo directo y amparo indirecto.

TIPOS DE AMPARO

EL AMPARO INDIRECTO (ART. 107)	EL AMPARO DIRECTO (ART. 170)
PROCEDENCIA	
<p>Contra normas generales que causen daño al quejoso con la sola entrada en vigor o con su primera aplicación lo hiciere.</p> <p>Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los Tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.</p> <p>Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio en temas específicos.</p> <p>Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.</p> <p>Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación.</p> <p>Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas.</p> <p>Contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.</p> <p>Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto.</p> <p>Contra normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.</p>	<p>Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.</p> <p>Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.</p>
REQUISITO	
<p>La demanda deberá formularse por escrito o por medios electrónicos que la Ley autorice y con los requisitos que esta establezca.</p>	<p>La Ley establece que la demanda debe formularse por escrito y por conducto de la autoridad responsable.</p>
EFFECTOS	
<p>Se suspenderá el acto reclamado de oficio (en casos específicos contempados en la ley) o a petición del quejoso. Se podrá pedir la suspensión en cualquier momento siempre y cuando no se haya dictado sentencia ejecutoriada.</p>	<p>Deberán hacerse valer las violaciones de las que haya sido afectado al quejoso siempre y cuando estas hayan sido expuestas durante el proceso, salvo las excepciones contempladas en la Ley.</p> <p>La autoridad responsable decidirá sobre la suspensión del acto y los requisitos para esta. Se aplicarán las normas relativas a la suspensión en el amparo directo salvo excepciones previstas en la Ley.</p>

De igual forma en el artículo 33, por regla de competencia se le atribuye a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer del juicio de amparo, por lo tanto si una de las salas tiene conocimiento de que la otra está conociendo de un asunto de su competencia, esta requerirá que cese su conocimiento y le remita todas las actuaciones y por su parte la sala requerida se pronunciará mediante Acto Administrativo dentro de un término previsto por la Ley (Art. 43).

La sala plena de la SCJ o sus salas podrá conocer de un juicio de amparo directamente (de manera oficiosa o por solicitud del Procurador General de la República) de asuntos que le correspondan resolver a los Tribunales Colegiados de circuito solo si su interés y trascendencia lo ameritan (Art. 40). El juicio de amparo será improcedente cuando recaiga contra actos de la Suprema Corte de justicia de la nación (Art. 61). El Pleno y las salas de la Suprema Corte de Justicia deberán hacer públicos los proyectos de sentencias, que traten sobre resoluciones sobre la constitucionalidad de una norma general, amparos colectivos o convencionalidad de los tratados internacionales, que se han de discutir en las sesiones correspondientes (Art. 73).

El Alto Tribunal conocerá del recurso de revisión contra temas relacionados con la constitucionalidad de las normas o su interpretación, es así como repartirá entre las salas los asuntos que le corresponda conocer o hará igualmente su remisión a quien le corresponda. Dicha distribución se hará a través de acuerdos generales (Art. 83).

Así mismo, la Corte conocerá oficiosamente de aquellos casos que considere pertinente atendiendo a sus características. Del mismo modo un tribunal colegiado podrá solicitarle a la Corte que ejercite su facultad de atracción, argumentando las razones por las cuales considera que debe conocer del tema (Art. 85). El recurso de revisión se deberá interponer por escrito, argumentando los agravios causados con la decisión y el órgano jurisdiccional que tuvo conocimiento del mismo lo remitirá a la Suprema Corte o al Tribunal Colegiado de Circuito según corresponda (Art. 89). El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, presidentes de las salas o tribunales colegiados de circuito. La reclamación fundada deja sin efectos el acuerdo recurrido y obliga al presidente que lo hubiere emitido a dictar el que corresponda (Art. 104).

Llama la atención, que en esta ley se establece que la jurisprudencia por reiteración es establecida por la Suprema Corte de Justicia o por los Tribunales colegiados de circuito (Art. 216), caso en el cual la jurisprudencia se convierte en obligatoria para los miembros del Poder Judicial.

Ahora bien, se entiende por jurisprudencia por reiteración aquella que se establece con sustento en un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos 8 votos, este criterio se aplica para el pleno de la Suprema Corte y sus salas (Art. 222).

La jurisprudencia por contradicción de tesis se establece con base en los criterios disconformes que se han presentado entre las salas de la Suprema Corte y sus salas o entre el resto de miembros del poder judicial, las contradicciones de tesis serán resueltas de conformidad con la Ley, al igual que la legitimación para denunciar estas (Art. 227).

La jurisprudencia podrá ser interrumpida (jurisprudencia relativa) y dejará de tener carácter vinculante obligatorio, con la salvedad que al momento de expedir la sentencia se dejará constancia las razones por las cuales se interrumpe.

A lo largo de esta ley se ve como la acción de tutela de Colombia es la fiel copia del juicio de amparo establecido en México, viendo que es un poco más estricta en México, debido a los términos cortos y perentorios.

Ley reglamentaria de las fracciones i y ii del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 1995).

Con esta ley se reglamenta la actuación y procedimientos que debe seguir la Suprema Corte de Justicia para la resolución de conflictos constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere la Ley Orgánica.

Se observa como en esta se establece quienes son partes en las controversias constitucionales, se destaca que intervienen terceros que sin ser partes podrían resultar afectados con las decisiones que se tomen (Art. 10). Ahora bien, se habla sobre incidentes que no se tienen en Colombia, como lo son nulidad de notificaciones, reposición de autos y falsedad de documento (Art.12), los cuales serán tratados en audiencias en el que el ministro que conozca del caso sustanciará y dictara los actos administrativos a que haya lugar.

Es de importancia resaltar que la Suprema Corte de Justicia al dictar sentencia fundamentará su decisión de la forma debida, pero también podrá invocar violación a una norma constitucional para declarar la inconstitucionalidad de la norma sin que esta haya sido invocada por el accionante, al igual que podrá invocar la violación de cualquier tratado internacional en el cual haga parte México (invocado o no por el demandante) o violación a los derechos humanos (Art. 71).

Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2002)

A través de esta ley se le atribuye a la Suprema Corte de Justicia junto a otros entes gubernamentales la obligación de expedir actos administrativos en los cuales se establezcan los criterios y procedimientos para que los particulares puedan acceder a la información con la que cuentan las Instituciones. Lo anterior velando por el cumplimiento de las normas y principios que rigen la administración pública y los términos establecidos para ello.

En general y como se ha visto a lo largo del análisis de las normas que orientan la actuación de la Suprema Corte de Justicia, estas tienen un gran parecido con las aplicadas en Colombia, salvo las excepciones presentadas, teniendo una mayor agilidad en razón a los términos que los gobiernan, sin que con ello se quiera decir que no cuenten con congestión judicial.

Tribunal constitucional de México

La Constitución Política de los Estados Unidos de México, establece en el Título III, Capítulo IV, artículos 94 a 107, el funcionamiento del poder judicial en cabeza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así:

“Artículo 94. Se deposita el ejercicio del poder judicial de la federación en una suprema corte de justicia, en un tribunal electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito” (Constitución Política de los Estados Mexicanos, 1917).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el Máximo Tribunal Constitucional del país y cabeza del Poder Judicial de la Federación. Su principal función es la de preservar la supremacía constitucional, para brindar certeza jurídica a los gobernados, mantener el equilibrio entre los distintos Poderes y ámbitos de gobierno; se pronuncia mediante resoluciones objetivas e imparciales, invariablemente ajustada a derecho, transparentes y totalmente independientes de factores externos.

En consecuencia de ello, para Jesús Cuadra a partir de la reforma de 1994 la Suprema Corte de Justicia es la encargada de la defensa de los derechos fundamentales actuando a partir de dos vertientes distintas, la primera como tribunal constitucional en custodia de los derechos democráticos de la nación, y segundo, como tribunal judicial ante los derechos individuales y humanos de los ciudadanos (Cuadra Ramírez).

La Suprema Corte de Justicia, de manera específica conoce de los medios de Control de la Constitucionalidad, en los casos particulares de: Juicio

de amparo que corresponden a amparos directos trascendentales, recursos, casos de incumplimiento de sentencias o repetición de actos reclamados, casos de violaciones a la suspensión del acto reclamado o de admisión de fianzas ilusorias o insuficientes, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, las determinaciones de constitucionalidad sobre la materia de consultas populares.

Ahora, haremos un análisis detallado de 5 sentencias que han marcado un hito dentro del derecho constitucional mexicano, en materia de Omisión Legislativa Relativa, estas sentencias están enumeradas por casos.

Sentencias

Caso No 1

Acción de constitucionalidad No 27/2002

Promovente: Partido de la Revolución Democrática.

Demandados: Legislatura Constitucional y del Gobernador Constitucional, ambos del Estado de Quintana Roo.

Ministro Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguina

Hechos

1. La señora Rosario Robles Berlanga, Presidenta Nacional del Partido de la Revolución Democrática, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la invalidez del Decreto No. 10, “a través del cual se crea la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo”.
2. En el escrito de demanda indicaron las razones por las cuales se presenta la acción de inconstitucionalidad:

“Primero “(...) artículo 7 de la citada ley orgánica se “omite dar cumplimiento al precepto “constitucional previsto por el inciso b) “de la fracción iv del invocado artículo “116, al no garantizar la invariable “observancia de los principios rectores “en la materia: certeza, legalidad, “independencia, imparcialidad y “objetividad, a la que deben sujetarse “todos los actos de los órganos “electorales, en el ejercicio de la “función electoral, ello al omitir la “conformación de órganos de vigilancia “dentro de la estructura del instituto “electoral estatal, en consecuencia, en “dicha ley orgánica se incumple a la “sociedad y se vulnera el precepto “constitucional mencionado, así como “también, se violenta el principio de “legalidad en los procesos electorales, “toda vez que no causa certeza alguna “la estructura que se contempla para el “instituto electoral del estado de “quintana roo, en el referido artículo 7 “de dicha ley orgánica, pues al excluir

de “su integración a los órganos de “vigilancia del propio instituto, los “cuales deberían estar constituidos por “los consejeros electorales y por los “diversos partidos políticos “contendientes en las elecciones “estatales, a efecto de transparentar y “darle certeza al proceso electoral.--- “ (....), se concluye que la “estructura del instituto electoral del “estado de quintana roo, al no “contemplar órganos de vigilancia, no “puede garantizar a los partidos ni, por “lo tanto, a los ciudadanos, la certeza, “legalidad, independencia, imparcialidad y “objetividad que deben ser principios “rectores de todo órgano electoral, “como lo preceptúa el espíritu de la “constitución política de los estados “unidos mexicanos en sus transcritos.

Segundo.- “la existencia de dos órganos colegiados “dentro del instituto electoral de “quintana roo, uno de ellos elegido “mayoritariamente por el poder “legislativo estatal (el consejo “general), le quita al citado consejo “general su carácter de órgano “superior de dirección, otorgándole a la “junta general del instituto las “decisiones importantes del proceso “electoral, donde los partidos no tienen “representación, ni la posibilidad de “formar parte de la organización de los “procesos electorales, lo cual vulnera “lo dispuesto en los artículos “constitucionales

“de lo expuesto se desprende que la “creación de un instituto con dos “órganos colegiados de dirección “contraviene los artículos 41 y 116 de la “constitución política de los estados “unidos mexicanos, porque la creación de “la junta general y de las atribuciones “que le competen, según los artículos “correspondientes de la ley orgánica “cuya constitucionalidad se cuestiona, “mencionados previamente, tiene como “objetivo limitar la participación de los “partidos en los órganos electorales, “permitiendo la norma legal que se evite “cumplir con la certeza, legalidad, “independencia, imparcialidad y “objetividad, que debe regir a todo “órgano electoral, de acuerdo con los “artículos constitucionales arriba “expresados.--- lo anterior se concluye, “toda vez, que como se expuso en el “comparativo de atribuciones del “consejo general, los consejeros “electorales, la junta general, el “secretario general, los directores “ejecutivos y la unidades técnicas, la “función del consejo general consiste en “aprobar lo realizado por la referida “junta general.--- tercero.--- la “integración del instituto electoral del “estado de quintana roo, de acuerdo a lo “establecido en los artículos 30 y 38 de “la multicitada ley orgánica, al disponer “el procedimiento para cubrir las “ausencias del consejero presidente del “instituto, así como al señalar al “secretario general del instituto como “la persona que habrá de suplir a dicho “consejero presidente, contraviene los “procedimientos estipulados por la “constitución del estado y por la propia “ley orgánica del instituto, así como lo “dispuesto por el artículo 116, fracción “iv, incisos b) y c) de nuestra carta magna.”

Tercero. la “integración del instituto electoral del “estado de quintana roo, de acuerdo a lo “establecido en los artículos 30 y 38 de “la multicitada ley orgánica, al disponer “el procedimiento para cubrir las “ausencias del consejero presidente del “instituto, así como al señalar al “secretario general del instituto como “la persona que habrá de suplir a dicho “consejero presidente, contraviene los “procedimientos estipulados por la “constitución del estado y por la propia “ley

orgánica del instituto, así como lo “dispuesto por el artículo 116, fracción “iv, incisos b) y c) de nuestra carta magna. (...)” (Suprema Corte de Justicia de la Nación , 2002).

3. En ese mismo sentido precisaron como antecedente que la presente acción de inconstitucionalidad nace a que en razón a que en sesión del 14 de agosto de 2002, celebrada por la X legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo se aprobó por mayoría de votos el Decreto No. 10, a través del cual se crea la Ley Orgánica del Instituto electoral de Quintana Roo, acto administrativo que para los demandantes viola flagrantemente la Constitución de los Estados Unidos de México.

4. Dentro de la dicha sesión los diputados presentes del Partido de la Revolución Democrática votaron en contra de la aprobación de dicha ley por las razones invocadas en el numeral anterior, especialmente por la transgresión de los artículos 41, fracción I y 116, fracción IV, inciso b. de la Constitución.

5. Que al intervenir el Congreso y el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, manifestaron que las normas presuntamente violatorias se encuentran infundadas toda vez que los partidos políticos y consejeros electorales pueden verificar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales a cargo de los procesos electorales, ya sea de forma directa o indirecta.

6. A su turno intervinieron respectivamente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Procurador General de la República (como pedimento), quienes observaron que los cargos formulados por el Promoviente son infundadas, dejando claro que si existe algunos vacíos u omisiones en dicha ley.

Decisión

La Suprema Corte de la Nación resuelve la acción de inconstitucional, de la siguiente manera:

1. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática.
2. Declara la invalidez de los artículos 30, fracción III y 38 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad, el veintisiete de agosto de dos mil dos.
3. Se reconoce la validez de los artículos 7, 12, 30, fracciones I y II, 31, 32, 33, 41 y 43, de la citada Ley Orgánica del Instituto Electoral.

4. Se requiere al Congreso del Estado de Quintana Roo para los efectos precisados en el penúltimo párrafo del último Considerando de esta resolución.

Razones de la decisión

Las principales razones sobre las que se fundó la decisión son las siguientes:

1. Los partidos políticos son entidades de interés público y la ley determinará la forma en que estos participarán e intervendrán en los procesos electorales; de igual forma habrá mecanismo por medio de los cuales se garanticen los principios constitucionales y se impugnen las actuaciones que atenten contra ella.
2. La Constitución si establece que debe existir un órgano que asuma la organización de las elecciones y vele por el cumplimiento de las normas que la regulen, al igual que resuelva las controversias que susciten a lo largo de estos procesos bajo los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad certeza e independencia. Pero con ello no puede decirse que indique con precisión como debe constituirse dicho órgano.

Conforme a lo establecido en la ley de Quintana de Roo, esta cumple con lo establecido en la Constitución, es decir con la forma en que debe constituirse y los fines que debe tener dicho Tribunal que conocerá de los temas electorales.

3. En parte de la demanda se aduce que existe un vacío en el que ante la ausencia definitiva del Consejero General durante el proceso electoral, ya que ni en la Constitución del Estado ni en la Ley Orgánica Electoral se prevé cuando debe la legislatura local nombrar al Presidente Consejero Suplente, a lo cual la Suprema Corte dijo:

“De la interpretación gramatical y teleológica de este precepto, se advierte que el alcance de la citada norma constitucional, no sólo consiste en que el legislador local debe establecer en sus normas todas las disposiciones necesarias para que en el ejercicio de sus funciones, las autoridades electorales se rijan por dichos principios, sino que también comprende la conformación orgánica de esos entes, dado que los principios antes mencionados fueron establecidos atendiendo a la naturaleza y características que deben de poseer las autoridades electorales en cuanto que son responsables del desarrollo de procesos electorales confiables y transparentes. Así, debe estimarse que los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia a que alude la Constitución Federal, tienen como finalidad tanto la salvaguarda del actuar de las autoridades electorales estatales, como la conformación de las mismas (...)

(...) Anterior, como aduce el partido promovente pone de manifiesto la falta de un plazo específico para la designación del Consejero Presidente sustituto,

dando lugar a que el Secretario General funja indefinidamente como tal, circunstancia la cual incumple sin duda con el deber impuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, en cuanto a que las Constituciones y Leyes estatales garanticen que la función electoral se rija por el principio de certeza, ya que al no establecer plazo específico para que la Legislatura local lleve a cabo el nombramiento relativo, evidentemente crea incertidumbre al respecto, máxime que del análisis efectuado por este Alto Tribunal, tanto a la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, como a la Constitución Política local de dicha entidad, no se advierte que contengan disposición legal alguna que regule el tiempo máximo para el nombramiento de Consejero Presidente Sustituto del Instituto Electoral, por la Legislatura local, siendo que como se asentó corresponde a distintos órganos el nombramiento del Presidente y Secretario General (...) (Suprema Corte de Justicia de la Nación , 2002)”

Caso No 2

Controversia constitucional No 14/2005

Demandante: Municipio de Centro del Estado de Tabasco

Demandados: Poder Legislativo del Municipio de Centro del Estado de Tabasco

Hechos

1. El Municipio del Centro del Estado de Tabasco presenta controversia constitucional, por considerar omisión legislativa respecto de la siguiente normatividad:
2. Iniciativa de la tabla de valores unitarios de suelos y Construcciones que sirven de base para el cobro de las contribuciones correspondientes , presentadas por el municipio actor , el 29 de octubre de 2004, se envió recordatorio el 6 de enero de 2005.
3. Iniciativa del municipio actor en la que se solicita autorización para celebrar contratación de empréstitos hasta por la cantidad de \$126.000.000 (CIENTO VEINTISÉIS MILLONES DE PESOS. 00/100 M.N.) con el fin de realizar inversiones y proyectos productivos, garantizando el cumplimiento de este crédito con las participaciones federales que correspondan, presentada el 26 de noviembre de 2004.
4. El actor de la controversia constitucional, indicó como violados la siguiente normatividad: 16; 115 fracción IV, inciso a, antepenúltimo y penúltimo párrafos y 5º transitorio del Decreto de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.

Decisión

La Suprema Corte, después de realizar el respectivo análisis decidió lo siguiente:

El Poder Legislativo del Municipio de Centro del Estado de Tabasco, incurrió en omisión legislativa, ya que no se logró demostrar que se hubiera legislado sobre las iniciativas presentadas por el Municipio del Centro del Estado de Tabasco, respecto a la tabla de valores unitarios de suelos y Construcciones que sirven de base para el cobro de las contribuciones correspondientes y autorización para celebrar contratación de empréstitos hasta por la cantidad de \$126.000.000 (CIENTO VEINTISÉIS MILLONES DE PESOS. 00/100 M.N.), para realizar inversiones.

El legislador local violó la norma 16; 115 fracción IV, inciso a, antepenúltimo y penúltimo párrafos y 5º transitorio del Decreto de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Federal, con la inactividad legislativa.

Se transgredió la Constitución Federal por parte del Municipio actor y del legislador local, ya que no cumplieron con el mandato establecido en el artículo 5º transitorio.

Por lo anterior, el Estado de Tabasco debe pronunciarse de manera fundada, motivada, razonada objetiva y congruente sobre las iniciativas presentadas por el Municipio del Centro del Estado de Tabasco, respecto a la tabla de valores unitarios de suelos y Construcciones, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 115 constitucional y 5º transitorio del Decreto que lo reformó en diciembre de 1999.

Razones de la decisión:

La Suprema Corte sustentó la decisión, en argumentos ya utilizados en otros casos como: “Cuando se trate de omisiones, la oportunidad para su impugnación se actualiza día a día, mientras aquellas subsistan” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005).

Al respecto la Suprema Corte recuerda que en el Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no existe un plazo específico para iniciar una controversia constitucional respecto de omisiones, ya que como éstas implican un no hacer del órgano demandado, convirtiéndose así esta situación de manera permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, es por esto; que dicha omisión permanece en el tiempo, lo que implica que el plazo no veces.

En conclusión si a la fecha de presentación de la demanda se pudo comprobar que no se había realizado la adecuación legislativa, debe entenderse

que fue presentada a tiempo, y que el plazo para ello se computa día a día mientras subsista esa situación.

Por otro lado, se refirió la principio funcional del poder, mediante el cual se establece la atribución de competencias expresas a los órganos superiores el Estado; que consiste en que todo aquello que no se faculta expresamente, está prohibido para las autoridades; en ese orden las autoridades sólo pueden actuar con base en lo establecido en los actos dictados en el ordenamiento y en la constitución.

En virtud de lo anterior la constitución contempla varios tipos de prohibiciones como son: prohibiciones expresas, funcionan como excepciones o en el ejercicio de otras competencias; de ejercicio potestativo, en las que el órgano del estado decide si ejerce o no la atribución conferida y de ejercicio obligatorio; el órgano del estado debe ejercer la competencia obligatoriamente como lo establece la constitución.

Aplicado este concepto en el caso en mención se estableció que se configuró una competencia de ejercicio obligatorio o potestativo, ya que el congreso local debía pronunciarse sobre la iniciativa presentada por el municipio actor el 29 de octubre de 2004.

Así mismo, se estableció que se trataba de una omisión absoluta o relativa, en el sentido que la normatividad violada advierte que existe un mandato expreso de la Constitución Federal para que todas las legislaturas estatales en coordinación con los municipios para que se adopten medidas conducentes para actualizar los valores unitarios de suelo y de construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Caso No 3

Controversia constitucional 13/2006.

Demandante: Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, Secretario de Gobierno del Estado de Querétaro

Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández

Hechos:

1. El señor Sergio Emilio Castillo Ortiz, en calidad de Síndico del Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, promovió controversia constitucional en representación de ese Municipio, en la que demandó la invalidez de los siguientes actos:

Del Poder Legislativo del Estado de Querétaro: Decreto por el que se aprueban las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal dos mil seis del Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado, el veintisiete de diciembre de dos mil cinco.

La aprobación del penúltimo párrafo del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, publicado en el en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado, el veintiocho de diciembre de dos mil cinco.

Del Gobernador del Estado de Querétaro: La expedición, promulgación y orden de publicación de los decretos relativos a la aprobación de la Tabla de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal dos mil seis del Municipio de Querétaro y de la Ley de Ingresos de ese mismo municipio.

Del Secretario de Gobierno del Estado de Querétaro: El refrendo a los anteriores ordenamientos.

2. Los argumentos esbozados para promover la invalidez de las normas, son las siguientes:

a.- “Que la Legislatura estatal infringió el artículo 115, fracción IV, inciso a), párrafo antepenúltimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforma y adiciona ese precepto constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, toda vez que modificó la propuesta de Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal, así como la iniciativa de Ley de Ingresos para el Municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, sin haber expresado los argumentos objetivos y razonables que justificaran tal determinación.

Que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su parte la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades.

Que la facultad constitucional de proponer las tablas de valores unitarios de los inmuebles, se encuentra reservada para los Ayuntamientos, en virtud de que tienen un contacto más cercano con la población, conociendo las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, urbanísticas, entre otras, que influyen necesariamente en el valor de los inmuebles que se encuentran sujetos a su circunscripción territorial, teniendo en consecuencia mayores elementos para determinar un valor unitario de los predios y de las construcciones mas equiparable a los valores de mercado.

Que si bien es cierto, los Congresos Locales no tienen la obligación de aceptar simplemente las propuestas realizadas por los Municipios, también lo es que, deben señalar los motivos por los cuales decidieron modificar dicha propuesta.

b- Que el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, ordena una coordinación entre las Legislaturas Estatales y los Municipios, con el propósito de adoptar las medidas necesarias a fin de que los valores unitarios de suelo sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, procediendo en su caso a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.

Que en el caso, la legislatura del Estado no dio oportunidad para que el municipio actor realizara las consideraciones que estimara convenientes con respecto al dictamen por el que se aprueban las tablas de valores unitarios y la Ley de Ingresos, en virtud de que el Dictamen referido fue notificado al Municipio de Querétaro unas horas antes de que fuera aprobado por el Pleno de la Legislatura, coartando con ello el derecho del Municipio para formular consideraciones al respecto.

c.- Que la legislatura del Estado de Querétaro al haber modificado la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro para el Ejercicio Fiscal de dos mil seis, en particular el penúltimo párrafo del artículo 11, sin emitir las razones de una manera fundada y motivada que justificaran tal modificación, infringió el artículo 115, fracción IV, inciso a), párrafos antepenúltimo y penúltimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006).

Decisión

La Suprema Corte de Justicia, estudia el caso en mención y la normatividad acusada y decide: Declarar procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional. Reconocer la validez del penúltimo párrafo del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de 2006. Declarar la invalidez del decreto por el que se aprueban las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones para el Ejercicio Fiscal de 2006 del Municipio de Querétaro y el Estado de Querétaro que había sido publicado.

Razones de la decisión

La Suprema Corte estableció que el municipio presentó propuesta de ingresos municipal y lo hizo de acuerdo a la legislación vigente del momento; de igual manera precisó que el poder legislativo reformó el artículo 24 de la Ley de impuesto predial, el cual se encuentra establecido en el procedimiento legislativo de la reforma, disminuyendo el porcentaje previsto anteriormente.

En ese mismo sentido, se precisó que la legislatura no presentó las razones o motivos que lo llevaron a modificar la propuesta inicial del municipio, porque no era necesario, ya que el numeral impugnado remite al artículo 24 de la Ley de impuesto predial para los municipios del Estado de Querétaro, en el que se señala como tope de incremento hasta el 5%, en la mencionada reforma si presentaron razones para proceder con la disminución del límite.

Por lo anterior, se puede concluir que el legislador no necesitaba presentar motivos o razones por las que modificó la propuesta inicial, ya que si bien no lo hizo en el procedimiento legislativo que aprobaba la ley de ingresos del municipio demandante, no es menos cierto que no requería de la misma, en atención a que la motivación se encuentra implícita en el artículo 24 de la ley de impuesto predial, señalando de esta manera, que si se presentó una razón objetiva para proceder con dicha modificación.

Finalmente, se debe señalar que el municipio demandante no impugnó la reforma del artículo 24 de la ley de impuesto predial, por lo que la Corte se declaró impedida para pronunciarse al respecto, y declaró la validez del penúltimo párrafo del artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro, Estado de Querétaro, para el Ejercicio Fiscal de 2006.

Caso No 4

Controversia constitucional No 118/2009

Demandante: Partido Revolucionario Demócrata

Demandados: Poder Legislativo del Estado de Morelos

Hechos

1. El Partido de la Revolución democrática impugnó del poder legislativo del Estado de Morelos, mediante acción de inconstitucional, la siguiente normatividad:
2. Incumplimiento de la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2013, que establece que las normas deberán instrumentarlas los estados a más tardar en un año de la publicación de la reforma constitucional.
3. Incumplimiento de la regla de recuento de votos conforme con el artículo 116, fracción IV, inciso I de la Constitución Federal, ya que de la normatividad del Estado de Morelos no se establece un modelo o sistema que permita el recuento de votos

Decisión

Se declaró infundado el argumento presentado sobre el incumplimiento de la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2013, que establece que las normas deberán instrumentarse los estados a más tardar en un año de la publicación de la reforma constitucional.

Se declaró fundado el argumento sobre el incumplimiento de la regla de recuento de votos conforme con el artículo 116, fracción IV, inciso I de la Constitución Federal.

Razones de la decisión

Respecto del artículo sexto transitorio, es importante tener en cuenta que las legislaturas de las entidades federativas tienen un año a partir de la entrada en vigor de la norma para adecuar la legislación.

Ahora bien, la Suprema Corte estableció que en el Estado de Morelos se presentaron modificaciones y adiciones en materia electoral, logrando de esta manera una reforma a la constitución local (Estado de Morelos) y se sancionó un nuevo código electoral; por lo que se puede evidenciar que con estas acciones no se incumplió con la obligación de legislar, por lo tanto no se incurrió en omisión legislativa.

En cuanto al incumplimiento de la regla del recuento de votos conforme con el artículo 116, fracción IV, inciso I de la Constitución Federal, la Suprema Corte verificó que ni en la Constitución ni en las leyes de los estados, se hayan señalado reglas para el recuento de votos de manera parcial o total.

En la revisión de la normatividad se pudo evidenciar que en el Estado de Morelos existe una disposición que se refiere sólo a recuento parcial de votos en sede administrativa, a nivel distrital y municipal, para unos casos específicos; los cuales se encuentran previstos en el artículo 286:

“En caso de objeción fundada (cuando no coincidan los resultados asentados en el apartado de escrutinios y computo del acta de la jornada electoral) del resultado asentada en las actas finales de escrutinio, se repartirá éste, haciendo el recuento de votos; y cuando no exista acta de la jornada en el paquete electoral, pero si tengan copia de ella los Consejos y los partidos políticos, si coinciden con los resultados, se computarán con base en ellas, en caso contrario se repetirá el escrutinio haciendo el recuento de votos” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009).

Es por esto que a pesar de la existencia de dicha normatividad, esta previsión legal no fue suficiente ya que se refería a dos casos de recuento de

votos en sede administrativa y en los niveles distrital y municipal; faltando por legislar sobre el recuento total de votos en sede administrativa; así como también los supuestos de reglas para recuentos parciales y totales en sede jurisdiccional.

Resulta importante precisar, que en el análisis de esta sentencia, La Suprema Corte hace referencia a que la constitución contempla varios tipos de prohibiciones como son: prohibiciones expresas, funcionan como excepciones o en el ejercicio de otras competencias; de ejercicio potestativo, en las que el órgano del estado decide si ejerce o no la atribución conferida y de ejercicio obligatorio; el órgano del estado debe ejercer la competencia obligatoriamente como lo establece la constitución.

En ese mismo sentido, se indicó que la omisión legislativa acusada es la relativa de competencia de ejercicio obligatorio, toda vez que el Congreso del Estado de Morelos emitió Código Electoral, teniendo en cuenta el mandato constitucional derivado de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007.

En virtud de lo anterior, esta obligación se cumplió de manera general sin hacerlo propio con las reglas y recuentos parciales o totales en sede administrativa y jurisdiccional.

Es por ello, que a pesar que la Suprema Corte ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente cuando se refiere a la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley; este criterio no pudo ser aplicado en el caso materia de estudio, porque se refiere a una omisión parcial.

Por lo anteriormente expresado, la Suprema Corte decidió que el Congreso del Estado de Morelos debía legislar a la mayor brevedad, la falencia que se encontraba en la norma, respecto normas y las reglas de recuentos parciales o totales en sede administrativa y jurisdiccional.

Caso No 5

Controversia constitucional No 88/2010

Demandante: Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León.

Demandados: Congreso y Gobernador del Estado de Nuevo León

Ministro Ponente: Luis María Aguilar Morales

Hechos

1. Los señores Mauricio Fernández Garza, Hiram Luis de León y Roberto Ugo Ruiz Cortes, ostentándose en calidad de Presidente Municipal, Síndico Segundo y Secretario del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, promovieron controversia constitucional ante la Suprema Corte de la Nación en la que demandaron la invalidez de los actos que consideraron violatorios; los artículos constitucionales 13, 14, 16, 40, 41, párrafo primero, 113, 115, fracción II, 120, 128 y 133 y el Único Transitorio del Decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos.

2. En el presente escrito de demanda indicó:

“a) La omisión legislativa traducida en la falta de expedición de las disposiciones legales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León, en términos del Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de catorce de junio de dos mil dos, por el que se modifica la denominación de su Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113, específicamente conforme a lo ordenado en su artículo Único Transitorio, así como sus consecuencias.

b) La substanciación y resolución del juicio contencioso administrativo 136/2009, seguido ante la Primera Sala Ordinaria y revisado en la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012).

3. En ese mismo sentido precisaron como antecedente:

“la parte actora ubica su reclamo alrededor Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos, por el que se modifica la denominación de su Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113, específicamente por virtud de su Único Transitorio, que dispone la obligación a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, en su caso, que contuvieran las bases, límites y procedimientos para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

Sobre el particular señala que, en acatamiento a esa disposición, mediante Decreto número 330, de veintinueve de enero de dos mil tres, el Congreso del Estado de Nuevo León aprobó la reforma a la Constitución Política Local en sus artículos 15, 107 y 131 y la modificación de su Título Séptimo, para establecer la responsabilidad objetiva y directa del Estado y Municipios por los daños y perjuicios que con su actividad administrativa pudieran causar a los particulares.

Sin embargo, la actora apunta que el Congreso del Estado no ha expedido la legislación secundaria que desarrolle ese marco normativo de responsabilidad, lo

que incluso llevará al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de esa entidad a resolver indebidamente la revisión derivada del juicio de nulidad 136/2009” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012).

4. Previo a decidir sobre la admisión de la demanda, se solicitó a los demandantes para que aclararan algunos aspectos de contenido de la demanda.
5. Posteriormente se realizó estudio la solicitud de demanda y la aclaración de contenido y se decidió rechazar parcialmente la misma respecto de los actos atribuidos al Tribunal Contencioso del Estado de Nuevo León relacionados con el conocimiento y resolución del juicio contencioso administrativo 136/2009, seguido ante la Primera Sala Ordinaria y revisado por la Sala Superior de dicho Tribunal, así como sus consecuencias.
6. En consecuencia la controversia contractual fue admitida en lo referente a las omisiones legislativas atribuidas al Congreso y al Gobernador del Estado de Nuevo León; específicamente en lo referido a la no discusión y aprobación de las disposiciones legales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León, en términos del Decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de catorce de junio de dos mil dos, así como sus consecuencias.
7. Posteriormente cada una de las partes presentó escrito de contestación, en el caso del Poder Ejecutivo Local, negó la omisión reclamada, argumentando que la discusión y aprobación de leyes, rece exclusivamente en el Congreso de Nuevo León, y además, el Congreso había aprobado la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León, sobre la que pesaban distintas observaciones por parte del Ejecutivo, pendientes de solucionarse.
8. El Congreso Local por su parte, señaló en acatamiento a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos, había adicionado el artículo 15 de la Constitución Local y expedido el Decreto número 432 de treinta y uno de agosto de dos mil nueve, por el que se emite la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y Municipios de Nuevo León, a la que recayeran observaciones por parte Ejecutivo del Estado.

También manifestó que la parte actora carece de interés legítimo para acudir a la controversia, en tanto que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 68 y 69 de la Constitución del Estado de Nuevo León, contaba con el medio legal para subsanar la supuesta omisión legislativa que

reclama, específicamente a través de la presentación de la iniciativa de ley pertinente y, por tanto, sin que ahora pueda combatirlo.

9. El Procurador manifestó que la controversia constitucional es improcedente de conformidad con lo establecido en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracciones II y III, y 21, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

De igual manera considera que el ejercicio de esta acción es extemporánea, al no actualizarse el supuesto de excepción relativo a la impugnación de omisiones legislativas, en tanto que, dice, en el caso no se demuestra la omisión combatida por la actora, siendo que el Congreso Local se encuentra desarrollando un procedimiento legislativo en el ámbito de responsabilidad patrimonial del Estado.

Decisión

La Suprema Corte de la Nación resuelve la controversia constitucional y declara procedente y fundada la controversia constitucional, teniendo en cuenta que si se presentó omisión legislativa por parte del Congreso del Estado de Nuevo León, ya que le faltó adecuar la legislación que se establecieran bases, límites y procedimientos frente a la responsabilidad patrimonial de los poderes y órganos del Estado.

Razones de la decisión

Las principales razones sobre las que se fundó la decisión son las siguientes:

1. Si se hace valer una causal de improcedencia que involucra el estudio de fondo, deberá desestimarse la controversia constituciones.

En el caso objeto de estudio la Suprema Corte reitera que si en una controversia constitucional se alega una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia se debe hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas; por tanto se desestima lo argumentado por el Ejecutivo Local y el Procurador sobre sobreseimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 20, fracción III, ya que la norma alegada como violada si existe.

2. Cuando se trate de omisiones, la oportunidad para su impugnación se actualiza día a día, mientras aquellas subsistan.

Al respecto la Suprema Corte recuerda que en el Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no existe un

plazo específico para iniciar una controversia constitucional respecto de omisiones, ya que como éstas implican un no hacer del órgano demandado, convirtiéndose así esta situación de manera permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, es por esto; que dicha omisión permanece en el tiempo, lo que implica que el plazo no veces.

En conclusión si a la fecha de presentación de la demanda se pudo comprobar que no se había realizado la adecuación legislativa, debe entenderse que fue presentada a tiempo, y que el plazo para ello se computa día a día mientras subsista esa situación.

3. Legitimación procesal para promoverla. La tienen el Presidente Municipal y el Síndico del ayuntamiento (Legislación del Estado de Nuevo León).

En este punto la Suprema Corte señala que los Síndicos o Síndicos Segundos junto con el Presidente Municipal pueden representar al Municipio, sin que en precepto diverso de tales ordenamientos se exija que para la promoción de una controversia constitucional se requiera un acuerdo de cabildo.

De igual manera, indica que las normas sobre la representación, se encuentran establecidas en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia son flexibles, al prever que las partes actora, demandada y, en su caso, tercera interesada, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas y que, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Por lo tanto si las normas aplicables establecen que la representación jurídica del Municipio recae conjuntamente en el Síndico o Síndico Segundo y el Presidente Municipal como representante de aquél, sin restricciones expresas, debe reconocérseles legítimos representantes del Municipio actor.

4- Es improcedente cuando no se haya promovido previamente el recurso o medio de defensa legalmente previsto para resolver el conflicto o, si habiéndolo hecho esta pendiente de dictarse la resolución respectiva y la vía prevista en la legislación local solo debe agotarse para su procedencia cuando en los conceptos de invalidez no se planteen violaciones directas e inmediatas a la constitución federal, sino que su trasgresión se haga derivar de la vulneración a normas locales.

Este argumento fue desestimado, debido a que las normas demandadas hacen parte de normas federales, por lo tanto no se puede pensar que el representante del Municipio iniciara un mecanismo previo a la presentación

de la controversia constitucional; ya que el artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales, no haber agotado vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna.

Finalmente la Suprema Corte, precisa en esta sentencia

“que la inconstitucionalidad por omisión legislativa puede producirse cuando el legislador no observa en un tiempo razonable, o en el que haya sido fijado constitucionalmente, un mandato concreto de legislar impuesto, expresa o implícitamente, por la Constitución, o bien cuando al expedir una ley dicta una regulación no acorde con la Constitución por haber omitido previsiones que la norma suprema exigía. Por eso señaló que la omisión legislativa no existe únicamente cuando el legislador desconoce mandatos concretos de legislar, sino también cuando se regula una materia de manera incompleta o deficiente desde el punto de vista constitucional, es decir, que la omisión legislativa puede ser absoluta o parcial; la primera, se da ante la ausencia total de una ley cuya emisión se prevé en el marco constitucional; la segunda, cuando el legislador al dictar una ley en ejercicio de su facultad constitucional, lo hace en forma deficiente o incompleta” (Suprema Corte de Justicia de la Nación , 2012).

En conclusión, se declaró fundado el motivo de invalidez, en atención a que en el caso en estudio se logró demostrar que un vacío normativo genera la violación directa a la Constitución Federal, ya que la inactividad legislativa quebranta la normatividad constitucional al desobedecer un mandato expreso previsto en el 113 y en el artículo Único Transitorio.

En la presente sentencia, encontramos que se hace referencia a otras jurisprudencias en las que se habían fallados casos similares como:

Tesis jurisprudencial P./J. 92/99 de este Tribunal Pleno, que establece la desestimación como medida ante una controversia constitucional que haga valer una causal de improcedencia.

Tesis de jurisprudencia P./J. 43/2003, que hace referencia a que la oportunidad para demandar una omisión legislativa no prescribe sino que se mantiene a mientras estas subsistan.

Tesis de jurisprudencia número P./J. 44/97, que hace referencia a que establece competencias en materia de legitimidad procesal respecto del Estado de Nuevo León.

Tesis de jurisprudencia P./J. 98/99 del Tribunal Pleno, que el control de regularidad de la constitución a cargo de la Suprema Corte, se amplía a todo tipo de violaciones a la constitución federal.

Tesis de jurisprudencia P./J. 16/2008, se refiere a que la Controversia Constitucional procede excepcionalmente contra resoluciones jurisprudenciales en sentido estricto, siempre y cuando la controversia recaiga sobre la invasión de competencias a un órgano Estatal.

Resulta importante señalar que en el análisis de las sentencias no se observa que la Suprema Corte de México haga referencia a otros Tribunales ya sean nacionales o internacionales, ni tampoco menciona autores que hayan escrito sobre los temas motivo de estudio.

Referentes doctrinales - Omisión legislativa relativa

La Omisión Legislativa en México ha tenido un desarrollo abultado en el presente siglo entre varios Estados que han adoptado acciones constitucionales para controlar dichas omisiones, empezando por el Estado de Veracruz en el 2000, Tlaxcala en el año 2001, Chiapas en el 2002 y Quintana Roo en el 2003, pero a pesar de que en el Estado de Coahuila en el 2002 se reformo la constitución para establecer un control ante las omisiones inconstitucionales legislativas y reglamentarias, esta se produce a través de la acción de inconstitucionalidad y no a través de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa como un medio de control constitucional (Samaniego Santamaría, 2008).

Para que se configure la Omisión Legislativa no necesariamente debe existir una omisión por parte del legislador, sino que necesariamente esa obligación contraría una obligación por parte del legislador y que por demás esa omisión constituya una falta al ordenamiento constitucional. Para Jorge Miranda, también puede existir la omisión legislativa frente a faltas del legislador por no dictar leyes que puedan hacer exigibles normas constitucionales conocidas como preceptivas o programáticas (Miranda, 2005), estas normas pueden ser por ejemplo, derechos fundamentales de los ciudadanos, es decir, la omisión se configura cuando existe una norma de rango constitucional, como el derecho a elegir y ser elegido, pero el legislador no dicta normas que configuren el pleno ejercicio de ese derecho, produciendo que la omisión del legislador contribuya a truncar el desarrollo mismo constitucional, causando situaciones de hecho distintas a la Constitución.

Como se menciono anteriormente en este trabajo, la Jurisprudencia 10 de 2006 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, ha diferenciado las facultades que tienen los órganos legislativos del Estado, admi-

tiendo que las “potestativas” son entendidas bajo la lógica de que su ejercicio no es obligatorio y mucho menos lo es el tiempo en que la ejercerán y que por tanto su cumplimiento no configura una obligación y que por supuesto el incumplimiento de estas no configura una violación a la norma constitucional; pero que aquellas llamadas “de ejercicio obligatorio” tren implícitas al órgano demandado una obligación de actuar y que por tanto su incumplimiento si acarrearía una violación a la norma constitucional y por consiguiente una sanción por omisión.

Las omisiones legislativas de orden constitucional pueden ser de dos tipos, absolutas o relativas. Las absolutas se producen cuando la actuación del legislador tendiente a cumplir el mandato constitucional, es inexistente; por el contrario, la relativa se configura cuando el legislador aun expidiendo la norma a la que esta obligado, esta es insuficiente por no respetar derechos adquiridos o el principio de igualdad ante la ley (Bulnes Aldunate, 2005).

Según Luis Sarmiento, la combinación de los 2 tipos de competencias legislativas y de los 2 tipos de omisiones, pueden generar 4 tipos de omisiones legislativas distintas a saber,

“a) absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) relativas en competencia de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y d) relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente”. (Samaniego Santamaria, 2008, p. 6)

Solo las dos primeras omisiones configuran en realidad la necesidad de que el tribunal constitucional se pronuncie y exija el cumplimiento del mandato constitucional, pues como se dijo anteriormente no basta solo con la omisión de legislar para que se configure una falta, sino que dicha omisión se predique de una orden de carácter constitucional, es decir de la obligación enmarcada en el texto constitucional o en sus artículos transitorios.

En materia de actos objeto de control por omisión legislativa, existen dos vertientes características la amplia y la restringida. La primera indica que el control constitucional no se circunscribe solo a los actos normativos del legislativo, sino también a los del ejecutivo cuando este tiene la obligación constitucional de expedir normas o decretos; la segunda implica que el control constitucional por la omisión debe limitarse únicamente a las actuaciones u omisiones del legislativo, pues consideran los doctrinantes que

defienden esta postura como Fernández Rodríguez, Villaverde Menéndez y Gómez Canotillo (citados por Samaniego Santamaría, 2008), que solo el legislativo puede expedir normas de rango legal. En México han tenido cabida ambas vertientes, en particular sobre la postura restringida como lo explica Luis Samaniego, la han adoptado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Estado de Veracruz, Quintana Roo y Chiapas. En particular, el Estado de Quintana Roo ha adoptado un control constitucional para las omisiones absolutas y relativas en competencias del ejercicio obligatorio (Samaniego Santamaría, 2008). En el Estado de Chiapas el control por omisión solo procede contra las iniciativas de tipo legal y no sobre la falta por omisión absoluta o relativa en dictar una norma legal por mandato constitucional, es decir, que el control constitucional no sobrepasa de la esfera del trámite legislativo interno.

Ahora bien, la postura amplia implica que tanto el legislativo como el ejecutivo están sometidos al control por omisión legislativa, el legislativo por el incumplimiento de un mandato constitucional en el ejercicio pleno de su poder de legislar, y el ejecutivo porque aun recibiendo directamente de la constitución la facultad para expedir reglamentos que desarrollen algún o algunos aspectos de la constitución no lo hace, incumpliendo a demás de un mandato, también el otorgamiento de una facultad que no le corresponde, pero que por disposición constitucional tiene.

En particular, en los Estados de Tlaxcala y Coahuila no solo el legislativo y el ejecutivo están sometidos a control por omisión legislativa frente a los mandatos de la constitución general o estatal, sino también por el mandato que puedan recibir de leyes federales o estatales, esto en virtud de que dichas leyes son acordes a las constituciones de la nación o del Estado, es decir, que la constitucionalidad de las normas de carácter legal presupone que el incumplimiento de las obligaciones en ellas contempladas, contra- viene una obligación constitucional.

Casos como el de Tlaxcala muestran una amplia facultad de legitimación para ejercer las acciones constitucionales, en particular la acción por omisión legislativa, pues están facultados no solo las autoridades estatales y municipales, sino también todas las personas domiciliadas en el Estado. al igual que el caso del Estado de Coahuila, donde hasta los partidos políticos nacionales están facultados para ejercer la acción, aunque sea por intermedio de la acción de inconstitucionalidad, pues no existe un procedimiento expedito para invocar la omisión legislativa absoluta o relativa (Astudillo Reyes, 2004).

La modulación, pero sobre todo el alcance que tienen este tipo de sentencias, ha sido análisis de múltiples doctrinantes, en particular Luz Bulnes

explica que este tipo de sentencias pueden ser declarativas en donde el tribunal constitucional comprueba la omisión legislativa y así lo comunica al legislativo para que este en ejercicio de su poder actúe y tome las medidas correctivas, y también las apelativas que a parte de comunicar la omisión modulan recomendaciones al legislador (Bulnes Aldunate, 2005). Para Bulnes,

“Existen también las sentencias que indican al legislador cómo regular una materia determinada. De lo anterior distinguimos 3 tipos de sentencias: a) las que constatan la omisión del legislador; b) las que ordenan o recomiendan al legislador que legisle sobre una determinada materia, porque así lo exige la Ley Fundamental o se desprende de la naturaleza del precepto para que sea eficaz, y c) las que junto con recomendar que se legisle le indican al legislador cuál debe ser el contenido de la ley” (Bulnes Aldunate, 2005, p. 254).

Esta clasificación de las sentencias, se resume en las aditivas que señalan el contenido de la ley que debe dictarse o en simples recomendaciones al legislador. Para Luis Samaniego los efectos de las sentencias del tribunal constitucional en este medio de control, pueden ser; primero, un llamado de atención al legislador para que cumpla el mandato constitucional; segundo, que se otorgue un plazo para que el legislador dicte las normas en cumplimiento del mandato; tercero, cuando se establecen los lineamientos generales dentro de los cuales deberá moverse el legislador al momento de dictar la norma omitida, según el autor esta podría ser una sentencia aditiva; cuarto, cuando el tribunal constitucional dicta de manera provisional las normas omitidas por el legislador; quinto, cuando se dicta la norma omitida, pero con un efecto *inter partes* para el caso concreto; y sexta, cuando el legislativo actúa como parte demandada dentro del proceso, sobreviniendo en la imposición de un monto para el resarcimiento del perjuicio causado con la omisión, ante derechos adquiridos o derechos humanos.

En general, las sentencias que se pronuncian sobre la inercia del legislador son de recomendación o aditivas, que señalan el contenido de la ley que debe dictarse. Para César Landa, las sentencias aditivas se expiden en un juicio de constitucionalidad por omisión legislativa, para complementar leyes que por su redacción no alcanzan a estar al nivel de exigibilidad de la norma constitucional (Landa, 2010).

Las sentencias aditivas pueden ser contempladas dentro de las llamadas decisiones manipulativas según Luis Samaniego, citando a Bazán, porque el tribunal constitucional modifica e integra las disposiciones sometidas a su examen, de tal modo que las disposiciones salen del examen de constitucionalidad con un alcance normativo y contenido distinto en todo y en parte al que originalmente tenían (Bazán, V “propuestas normativas y jurisdic-

cionales frente a las omisiones inconstitucionales” Citado por Samaniego Santamaría, 2008).

En México, particularmente de los 6 tipos de sentencias solo se han desarrollado la segunda, por la Suprema Corte de Justicia y los Estados de Veracruz, Chiapas, Coahuila, Quintana Roo y Tlaxcala, modulando los efectos de la sentencia en el otorgamiento de un plazo para que el legislativo dicte las normas generales omitidas; la tercera modalidad, es decir en la que el alcance de la modulación de la sentencia consiste en establecer unos lineamientos generales dentro de los cuales el legislativo debe dictar la norma, solo se ha desarrollado en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; la cuarta modalidad de sentencia en la que se dictan provisionalmente las sentencias omitidas por el legislador, ocurre en los Estados de Veracruz y Coahuila; y finalmente solo la sexta modalidad, es decir, la que comprende un grado de responsabilidad por la omisión legislativa, solo se da en el estado de Tlaxcala (Samaniego Santamaría, 2008).

En particular, la doctrina ha criticado fuertemente los alcances de los efectos de las sentencias en las modalidades tercera, cuarta y quinta, aduciendo que estas modalidades atribuyen facultades legislativas a los tribunales constitucionales, que no son propias de este y que por tanto violan el principio de división de poderes. Es decir, que al momento de dictar una sentencia, que sus efectos y modulación lleguen hasta el punto de expedir los principios, las bases o los lineamientos generales, o incluso de manera temporal o *inter partes* la norma, es violatorio del poder legislativo y se considera una usurpación de funciones por parte de los tribunales constitucionales.

Carlos Ruiz, llega incluso a comparar estas atribuciones de los tribunales constitucionales a un golpe de Estado si las sentencias no se dictan en concordancia con el texto constitucional, es decir, con permiso estricto de esta; y que en las sentencias de inconstitucionalidad por omisión legislativa que se dictan por disposición en el texto constitucional los principios de la constitución libre quedarían transformados y por fuera del orden normal, al considerar que en el esquema de distribución de poderes al tribunal constitucional solo le corresponde ser legislador positivo, es decir, la eliminación o supresión de normas que sean contrarias al texto constitucional, pero nunca las de legislador positivo como en efecto sucede cuando el tribunal modula los alcances de sus sentencias hasta el punto de dictar las normas, recogiéndolas e integrándolas (Ruiz Miguel, 2004).

En conclusión, existen situaciones que son abiertamente contrarias al texto constitucional, bien sea por la omisión del legislador a un mandato expreso o por que en cumplimiento de dicho mandato actuó de forma deficiente

y no cumple sino que vulnera la constitución, dentro de dicha omisión, pueden afrecharse derechos individuales o la eficacia de la constitución, es por ello que la Omisión Legislativa y en su ámbito Relativo constituye un instrumento procesal en algunos casos considerado por los doctrinantes como abrupto, pero indiscutiblemente eficiente para solucionar a través del control constitucional, los yeros en que pueda incurrir el legislador.

En México, el desarrollo de este instrumento procesal se da a partir de la Controversia de Constitucionalidad aun cuando dicha omisión no constituye un agravio a un derecho individual, es decir, un control difuso de la constitución. En algunos Estados de la unión mexicana como se anotó en partes de este documento, ese control constitucional sobre la omisión legislativa puede conllevar a que el tribunal constitucional pueda entre otras, dar cuenta de la falta, recomendar al órgano que incumple el mandato constitucional la forma o dictar reglas generales dentro de la cual deberá dictarse la norma, hasta incluso dictar provisionalmente la norma faltante, lo que para muchos constituiría una completa invasión a la actividad legislativa.

Muy a pesar de la existencia en algún estado de mecanismos idóneos para la presentación de una acción de omisión legislativa a través de la acción de inconstitucionalidad por ejemplo en el Estado de Veracruz, es indispensable que se legisle para la creación de una verdadera institución jurídica para la demanda de omisión legislativa, en particular, porque la disimilitud entre Estados en materia de legitimidad, tiempos, modos y procedimientos, hacen que para la Suprema Corte de la Nación como máximo tribunal constitucional sea ardua la tarea, mas cuando existen estados en los que la competencia del tribunal supremo estatal llega hasta contemplar la posibilidad de interpretar abiertamente la Constitución Federal y ordenar su cumplimiento.

Referencias

- Acción de Constitucionalidad, 27/2002 (Suprema Corte de Justicia de la Nación Mexicana 31 de mayo de 2002).
- Astudillo Reyes, C. I. (2004). *Ensayos de Justicia Constitucional en Cuatro Ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*. México D.F. , México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bulnes Aldunate, L. (2005). la Inconstitucionalidad por Omisión. (C. d. Chile, Ed.) *Estudios Constitucionales* , 4 (1), 251-264.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión . (11 de junio de 2002). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental . México D.F., México: Diario Oficial.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (11 de mayo de 1995). Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Consti-

- tución Política de los Estados Mexicanos. México D.F., México : Diario Oficial.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (2 de abril de 2013). LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México D.F., México.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (26 de mayo de 1995). Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. México D.F., México.
- Congreso Constituyente, México. (5 de febrero de 1917). Constitución Política de los Estados Mexicanos. México D.F., México.
- Controversia Constitucional, 118/2008 (Suprema Corte de la Nación 20 de enero de 2009).
- Controversia Constitucional, 14/2005 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 03 de Octubre de 2005).
- Controversia Constitucional, 88/2010 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 15 de octubre de 2012).
- Controversia Constitucional, 13/2006 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 4 de septiembre de 2006).
- Cuadra Ramírez, J. G. (s.f.). *Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Recuperado el 12 de abril de 2014, de scjn.gob.mx: https://www.scjn.gob.mx/transparencia/lists/becarios/attachments/72/becarios_072.pdf
- Landa, C. (2010). las sentencias atípicas en la Jurisdicción constitucional latinoamericana. In I. d. UNAM, A. v. Bogdandy, E. Ferrer Mac-Gregor, & M. Morales Antoniazzi (Eds.), *LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y SU INTERNACIONALIZACIÓN. ¿HACIA UN IUS COSNTITUCIONALE COMMUNE EN AMÉRICA LATINA?* (serie DOCTRINA JURÍDICA N° 569 ed., Vol. II, pp. 599-621). México D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Miranda, J. (2005). *Derechos Fundamentales y Derecho Electoral* (1ª ed.). (J. G. Casanova, Trans.) México D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México .
- Molina Suarez, C., & Cárdenas Gutiérrez, S. (2007). Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1808-2006, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1986-2006. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* (30), 541-563.
- Ruiz Miguel, C. (2004). Crítica de la llamada inconstitucionalidad por omisión. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* (2), 159-177.
- Sagüés, N. (2002). Instrumentos de la justifica Constitucional frente a la inconstitucionalidad por omisión. In J. Vega Gómez, & E. Corzo Sosa, *Instrumentos de tutela y justicia constitucional* (p. 605). México D.F., México: UNAM.

Samaniego Santamaría, L. G. (2008). Análisis de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en México . In U. N. México, E. Mac-gregor Ferrer, & A. Lelo de Larrea Zaldivar (Eds.), *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional* (Vol. VIII, pp. 669-691). México D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Tena Ramírez, F. (1978). *Derecho Constitucional Mexicano* (16ª ed.). México D.F., México: Porrúa.