

CAPÍTULO TERCERO

EL JUICIO DE OMISIÓN LEGISLATIVA

3. LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO.

En el capítulo anterior analizamos algunos medios de solución al conflicto territorial y concluimos su evidente ineficacia, por lo que en el presente capítulo hablaré de la propuesta en concreto; el Juicio de Omisión Legislativa como un medio de control constitucional y como el instrumento jurídico que daría por terminado el conflicto territorial entre los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula; así como otros problemas que puedan surgir por inactividad del legislativo.

A continuación, brevemente haré mención del surgimiento de los diferentes medios de defensa de la Constitución en nuestro país, y posteriormente haré referencia al Juicio de Omisión Legislativa, como un medio jurídico al alcance del los particulares, ante las omisiones del Honorable Congreso del Estado.

Personalmente concibo a la Constitución como un ser vivo, que nació como fruto del esfuerzo de muchos mexicanos y como tal crece, cambia para adaptarse a las nuevas realidades y se defiende para seguir sobreviviendo. Su función es como la de un corazón, es el órgano vital del que depende la vida y el buen funcionamiento del Estado.

La Constitución es la única Ley Suprema, por lo tanto todas las normas del sistema, los actos judiciales y administrativos, deben estar sujetas a su contenido y forma sin que en su aplicación se advierta alguna contradicción con aquella; esto es el principio de Supremacía Constitucional, que desarrolló más adelante; pero es importante destacar que, derivado de la Supremacía Constitucional; los problemas comienzan en el momento de que la autoridad viola dicho principio.

Por lo que el Constituyente se vio en la necesidad de asegurar el cumplimiento de la Constitución a través de medios idóneos para garantizar la sujeción de la autoridad a la Norma Suprema, y en todo caso de que sus actos sean contrarios a los principios fundamentales, la impugnación de ellos ante el órgano competente, a fin de preservar el constitucionalismo en México.

El Autor José Gamas Torruco señala que "... el control de constitucionalidad, es el conjunto de actos y procedimientos establecidos para la verificación y aseguramiento por parte de un órgano del sistema, de que el principio de supremacía constitucional, es respetado por todos los órganos constituidos en los procesos de creación - aplicación del orden..."⁵⁹.

Emilio Rabasa, en su obra "El juicio Constitucional", señala: "...Cuando una resolución judicial tiene fuerza para impedir o suspender un mandamiento del poder que gobierna, es que hay una ley escrita o no escrita que impone una limitación al poder, es superior a él y lo rige, es decir, que hay una ley constitucional efectiva cuando prevalece sobre el poder que gobierna la resolución de un tribunal, si no fuera porque esto valdría tanto como negar la posibilidad de otros sistemas para llegar al mismo fin; pero es permitido afirmar, sin reserva, que el sistema de limitación por la autoridad de juez es hasta hoy el más llano, el más firme y el mejor consagrado por la experiencia"⁶⁰.

El mismo Rabasa afirma que la Constitución Norteamericana influye en nuestro sistema de control de la constitucionalidad, tal es el caso de las propuestas de reforma a la Ley de Amparo que actualmente se llevan al Congreso para su análisis con respecto a un posible control difuso de la Constitución en nuestro país.

Felipe Tena Ramírez, en su obra *Derecho Constitucional Mexicano*, señala que "... 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 órbitas respectivas..."⁶¹.

La forma en la que el Estado Mexicano, ha regulado el problema del control constitucional es en dos sentidos, a través de un control Político, cuyo encargado es un órgano político o bien por control judicial, como se ha señalado.

El control constitucional, que también suele referirse como justicia constitucional, tiene como objeto directo el restablecimiento del orden constitucional cuando éste ha sido

⁵⁹ Gamas Torruco, José. *"Derecho Constitucional Mexicano"*, Editorial Porrúa, México 2001, p. 199.

⁶⁰ Rabasa Emilio. *"El Juicio Constitucional"*, Editorial Porrúa, México, pág. 111.

⁶¹ Tena Ramírez., Felipe. *"Derecho Constitucional Mexicano"* Editorial Porrúa, México 1984, 20ª ed. pp. 493-494.

quebrantado. En nuestro país, actualmente el control constitucional se encuentra principalmente en manos del Poder Judicial de la Federación.

A continuación recordemos brevemente cuales con los medios de control Constitucional que existen actualmente.

3.1. MECANISMOS DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

El control constitucional, como ya hemos dicho, tiene por objeto preservar la regularidad en el ejercicio de las funciones competenciales por parte de los poderes públicos, sujetándose a los límites establecidos por la ley, a fin de no causar un perjuicio a los gobernados, así mismo busca un equilibrio entre los diferentes órdenes jurídicos, en cuanto a las relaciones entre los órganos o poderes que los conforman.

Los mecanismos vigentes de defensa Constitucional son los siguientes:

3.1.1. Derechos Humanos

Es un organismo descentralizado, que carece de poder coactivo, pero tiene influencia social y política; emite recomendaciones a las autoridades que violan los derechos humanos. Solo puede intervenir en cuestiones administrativas y no jurisdiccionales.

Fundamentada su existencia en el artículo 102 inciso B constitucional, el cual dice que el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que amparen el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, excepto los del Poder Judicial Federal, que violen estos derechos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, formulará recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, no será competente de asuntos electorales, laborales o jurisdiccionales, contara con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, es decir; será un organismo descentralizado.

Todos los seres humanos tenemos una vida individual, única, con exclusión e independencia de los demás, por lo que exigimos que sea respetada en toda su integridad, y

es entonces cuando advertimos que el hombre tiene conciencia propia de sí mismo, por lo que es autosuficiente y libre, con derechos absolutos e inalienables. La escuela clásica y los conceptos liberales de Hugo Grocio, proclaman un sistema de principios a título de axiomas racionales, los derechos a la vida, a la libertad, a la propiedad; la escuela clásica quiso darle un fundamento racional axiomático a esos sistemas, e independizarlos de la teología, derechos que son fundamentales e inherentes al hombre.

Vinculándonos al tema, las omisiones del legislativo podrían llegar a afectar a las personas en sus derechos humanos, sin embargo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos por su propia naturaleza está impedida para dictar sanciones u obligar a alguna autoridad a actuar o dejar de actuar de cierta manera, por lo que podemos decir que si bien este medio de control esta al alcance de las personas, no es el medio adecuado para solucionar el conflicto planteado en la presente tesis.

3.1.2. El Juicio Político

El Juicio Político, es el procedimiento constitucional a través del cual un órgano – legislativo, judicial o de composición mixta- conoce y resuelve sobre la responsabilidad política en que incurra un servidor público de elevado nivel. El juzgador en materia política, sin duda, se traduce en un tribunal especial ya que la persona sometida a una causa de esta naturaleza dispone también de una situación especial que deriva de su inmunidad como servidor público o de la importancia de las funciones que desempeñe ⁶².

El Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los Estados, expedirán leyes de responsabilidad de los servidores públicos, que en caso de ser violadas por los mismos, serán sujetos a Juicio político, y se les impondrán las sanciones previstas, cuando en el ejercicio de sus funciones incurra en actos u omisiones que perjudiquen al interés público fundamental o de su buen despacho. Cualquier ciudadano, bajo su responsabilidad y mediante la presentación pruebas, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados Federal contra el servidor público. La Cámara de diputados decidirá sobre la sanción aplicada que puede ser la suspensión o la inhabilitación definitiva en el servicio público. ⁶³

⁶² Sánchez Bringas, Enrique. “*Derecho Constitucional*”, 5ª edición, México 2000, Ed. Porrúa, pág. 714.

⁶³ Fundamento constitucional en los artículos 108, 109, 110 y 114

El Juicio Político, es uninstancial; se inicia con el acuerdo que emite el presidente del senado en el sentido de declararse constituido en jurado de sentencia y concluye con la resolución que condena o absuelve al reo. No hay instancia posterior. No hay primera ni segunda instancia. No hay recursos ni quién conozca de ellos. También tiene la característica de ser sumarísimo; no existe ni admite excepciones dilatorias; no puede haber incidentes de previo y especial pronunciamiento, así mismo la competencia del jurado se determina con base en cuatro elementos: por el sujeto, por la materia, por el tiempo y por cuantía y gravedad.

Si bien este medio de control implica a servidores públicos que con su conducta afectan a particulares, nos encontramos en el caso de que dicha denuncia se presenta ante la propia Cámara de Diputados, lo cual sería absurdo en el caso de omisiones del legislativo, ya que nos encontramos ante la situación de que el mismo órgano (el Congreso) es juez y parte.

3.1.3. Declaración de Procedencia

Conjuntamente con el concepto de juicio político encontramos la figura de la declaración de procedencia, ya que ambas son instrumentos de intervención y sometimiento ante los tribunales federales.

Fundamentado en los artículos 111, 112 Constitucionales, es un procedimiento que también esta a cargo de la cámara de diputados; los cuales decidirán, si se retira o no la inmunidad del servidor publico, para proceder penalmente contra él. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, sin que esto impida que el proceso continúe cuando el servidor público concluya su cargo, ya que dicha declaración no prejuzga los fundamentos de la imputación; pero si la Cámara lo declara procedente, el sujeto quedara a disposición de las autoridades competentes. Las resoluciones de las Cámaras son inatacables.

El único actor en esto caso es el Procurador General de la República, por medio del Ministerio Público correspondiente, solo tiene una instancia y procede por conductas delictivas del servidor público.

Es evidente que este medio de control, no aplica de ninguna manera por cuestiones de omisiones del legislador, además de ser un medio aplicable en casos de conductas delictivas y únicamente al alcance del Procurador General de la República.

3.1.4. Las Acciones de inconstitucionalidad

Esta figura de reciente creación nació en 1994 siendo demasiado controvertida, debido a la restricción de los sujetos facultados para promoverla, así como a los efectos de la sentencia que al respecto pronuncie la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicha acción se encuentra prevista en el artículo 105 Constitucional fracción II y a través de esta, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se encuentra facultada para resolver todas las controversias que se susciten entre la Constitución y cierta clase de leyes como federales y locales así como los tratados internacionales.

Por lo que respecta a sus efectos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, solo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, podrán ejercitarse, dentro de los 30 días naturales siguientes a la publicación de la norma; esta es la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución.

En esta opción, la Corte declara la invalidez de la norma impugnada, por contravenir lo permitido en la Carta Magna; en consecuencia dejará de tener vigencia, es decir, la resolución de la Corte anula la norma inconstitucional, las resoluciones que produzca la Corte deben ser aprobados por una mayoría de ocho votos y no pueden tener efectos retroactivos, salvo en materia penal⁶⁴.

Ahora bien, retomando un poco el tema de los Municipios y por lo que respecta a los Ayuntamientos, aún y cuando derivado de la última reforma Constitucional al artículo 115, se les concedió mayores facultades, no se previó que estos, pudieran emitir leyes o decretos, por lo que no se puede promover acción de inconstitucionalidad, en estos casos por no existir dispositivo legal que lo señale.

Es por ello que las facultades de los Ayuntamientos, solo se limitan de acuerdo al citado precepto constitucional a emitir, bandos de policía y buen gobierno y acuerdos, los cuales siendo obligatorios, no pueden ser materia del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad.

⁶⁴ Sánchez Bringas, Enrique. “*Derecho constitucional*” 5° edición, Porrúa México 2000 Pág. 513.

3.1.5. El Procedimiento Investigatorio de la Corte

Entre las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitución, en su artículo 97 en su segundo y tercer párrafo nos dice que podrá nombrar a ciertas autoridades únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. En el citado numeral 97 constitucional, se establece un control mas de la constitucionalidad, el cual tiene como objetivo poner en evidencia una violación grave, buscarla y detenerla; además de castigar a sus autores, actividad que no es de naturaleza jurisdiccional.

Las causas que provocan la acción investigadora de la Corte son únicamente las enumeradas expresamente en el artículo 97 constitucional, por lo que dicha función es limitada y en ningún momento menciona que los conflictos territoriales entre municipios o las omisiones de Congresos Locales, sean materia de investigación.

3.1.6. Las Controversias Constitucionales

Si bien en el capítulo anterior analizamos las controversias constitucionales tomando el caso de Tarímbaro, no está por demás dar una breve definición general de la misma, como medio de control de la constitucionalidad.

Del concepto de controversias constitucionales; el Ministro Juventino V. Castro, señala que las controversias constitucionales, son aquellos procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionable por los diversos poderes de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajusten a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo el límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política⁶⁵.

La Controversia Constitucional es similar a la acción de inconstitucionalidad, igualmente fundamentada en el artículo 105 constitucional, pero en este caso es la fracción I, en la cual nos dice que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá de las

⁶⁵ Castro, Juventino V. “*El Artículo 105 Constitucional*”, Porrúa, México 1997, pág. 61.

controversias constitucionales con excepción a las de materia electoral; que se susciten entre la Federación, los estados, municipios, poderes, Congreso de la Unión, u órganos de gobierno, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Cuando las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o municipios impugnadas por la Federación, las resoluciones tendrán efectos generales, en los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, solo tendrán efecto respecto de las partes de la controversia. En este caso, al igual que en el de acciones de inconstitucionalidad, ni la parte actora, ni la parte demandada; jamás podrán ser los particulares.

En el caso de la controversia constitucional podríamos admitir que, en términos generales, se persigue el dar unidad y cohesión a los diferentes órdenes jurídicos parciales en cuanto a las relaciones jurídicas de los poderes u órganos que los conforman, pero esto con ciertas acotaciones.

El fundamento de las Controversias Constitucionales se encuentran en el artículo 105 Constitucional fracción I, la cual advierte la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver controversias que se susciten entre órganos y poderes, pero dicha facultad se encuentra limitada a resolver solo aquellas cuestiones de constitucionalidad de los actos de autoridad o leyes emitidas que invadan la autonomía y competencia de un órgano o autoridad diverso, y en ningún momento por cuestiones de legalidad. Por tal motivo, los cuestionamientos que pueden ser materia de una controversia constitucional son aquellos relacionados directamente con nuestra Carta Magna.

De lo anterior podemos señalar que si existen actos relacionados con las constituciones locales, son de la exclusiva competencia de los órganos jurisdiccionales de los estados, en aplicación a lo previsto por el artículo 124 de Nuestra Carta Magna.

En ese orden de ideas, la fracción I del artículo 105 Constitucional, advierte problemas de tipo constitucional, es importante señalar que se trata solo de aquellos que tengan relación directa con la norma general.

Lo anterior es consecuencia del sistema federal que existe en México, toda vez que las controversias que se susciten sobre la aplicación y cumplimiento de la Constitución Local le corresponden única y exclusivamente a los órganos del Estado resolver sobre ellas. En el

mismo, sentido la propia naturaleza del sistema federal supone que los tribunales locales, son los competentes para conocer de todo tipo de controversias que se susciten en su propia entidad, siendo competente aquel en cuya entidad goza de una competencia amplia, ya sea entre los órganos del Estado o entre uno de sus municipios.

3.1.7. El Juicio de amparo

Tal y como lo mencionamos en el segundo capítulo, el juicio de amparo es un medio de control constitucional y como todos ellos, se encuentra en manos del Poder Judicial de la Federación, se considera como el precursor del control Constitucional en México, conocido por creación genuina de nuestro país.

Si bien el Juicio de Amparo es un medio alternativo y circunstancial para la solución del conflicto que concretamente enfrentan los particulares a raíz de conflictos territoriales entre municipios, también cabe agregar que la propuesta de Juicio de Omisión Legislativa, emana del vacío que el propio juicio de amparo deja en cuestiones de “la omisión de una ley”. Por tal motivo percibiremos en el desarrollo de la propuesta, ciertos parecidos de forma con nuestro actual Juicio de Amparo, pero con sus muy tajantes particularidades.

3.2. CONCEPTO DE OMISIÓN LEGISLATIVA

Una vez analizados los diferentes medios de control y defensa de la Constitución, hemos concluido que, si bien existe la Controversia Constitucional, la Controversia por cuestiones de límites o controversia por territorialidad, el Convenio entre municipios y el Juicio de Amparo entre otros, ninguno de ellos esta al alcance de los particulares que resuelva los problemas de la inactividad legislativa; misma que ha sido una de las causas trascendentales de este conflicto territorial y con ello solucionar el problema de fondo.

La omisión legislativa es una asignatura pendiente en los debates en torno a la nueva constitucionalidad que se aproxima en nuestro país. A nivel local se comienzan a realizar experimentos interesantes, como en el caso de Veracruz, Quintana Roo y Chiapas, donde recientemente han sido introducidos toda una gama de mecanismos protectores de la Constitución local, entre ellos la figura de la inconstitucionalidad por omisión.

Analicemos como primera instancia el concepto “**Omisión**”, que según la mayoría de los diccionarios, significa abstención de hacer o decir, flojedad o descuido del que está

encargado de un asunto; en un sentido punitivo implica una falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado, y en este entendido podemos decir que “omitir” no solo es un mero “no actuar”, si no “actuar inconclusamente o no actuar como se esperaba”. Así las cosas podemos discernir que sólo se puede omitir una conducta cuya presencia es evidente, o por lo menos probable de parte de un sujeto.

Con respecto a las *omisiones del legislativo*, pretendo indicar que dicho órgano no ha actuado como se esperaba, pues esencialmente lo que todos esperamos del legislador, es precisamente que legisle; y así la expresión de “omisión legislativa” denota que el órgano facultado para crear la ley no ha ejercido tal facultad, o lo ha hecho de forma incompleta.

Según el Doctor Carlos Báez Silva⁶⁶; existen diversos tipos de omisiones por parte del legislativo:

- a) *Las omisiones absolutas o totales*: que implican la ausencia total de una ley cuya emisión está prevista o autorizada en la Constitución.
- b) *Las omisiones relativas o parciales*: conocidas también como “lagunas de la ley”; sin embargo en este punto cabe resaltar que no todas las omisiones relativas o parciales sean consideradas como infracciones; la infracción se produce siempre y cuando la inactividad o silencio del legislador originan una situación jurídica contraria a la Constitución.

En este orden de ideas podemos decir pues, que el juicio de omisión legislativa es un mecanismo de control o defensa de la Constitución y, por definición, una omisión legislativa, por sí misma, no puede quebrantar el orden constitucional, “*salvo que produzca efectos contrarios a lo expresamente previsto en el texto de la Carta Magna*”, esta idea nos conduce a pensar que el objeto de constitucionalidad en el caso de la omisión legislativa, puede ser definido como las consecuencias normativas derivadas o producidas por la inactividad legislativa, y no la conducta del legislador consistente en no legislar.

“El silencio legislativo no es una omisión inconstitucional 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 un

⁶⁶ www.juridicas.unam.mx

plazo decidido por el Juez Constitucional. El plazo razonable para legislar se cumple en el momento en que se prueba la infracción constitucional”.⁶⁷

El Juicio de Omisión Legislativa tiene sus orígenes en la Constitución de Brasil, con la figura jurídica del “*Mandado de injunção*” que es un mecanismo de protección de los derechos fundamentales del individuo, cuya finalidad es hacer posible su ejercicio o disfrute; en virtud de que es un instrumento de protección de derechos individuales constitucionalmente consagrados, 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", por lo que mediante esta institución el juez constitucional no reglamenta las disposiciones constitucionales, ni su sentencia tiene efectos generales⁶⁸ y es por eso que se considera un mecanismo de control concreto de constitucionalidad.

La interposición del *mandado de injunção* no implica una violación activa al derecho del gobernado, puesto que lo que la institución pretende reparar es la inactividad legislativa, lo cual presupone la existencia indiscutida y evidente del derecho en la Constitución, "pero la forma abstracta en que se presenta impide que pueda ser considerado como derecho líquido y cierto"⁶⁹

La Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988 dispone en el 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 injunção' siempre que, por falta de norma reguladora, se torne inviable el

⁶⁷ Villaverde Méndez, Ignacio, “*La inconstitucionalidad por omisión*”, Madrid, Mc Graw Hill 1997, nota 33, pag 45.

⁶⁸ Sidou, Othon J. M *Las nuevas figuras del derecho procesal constitucional brasileño: mandado de injunção y habeas data*”, trad. de Héctor Fix-Zamudio, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXIV, núm. 70, enero-abril de 1991, p. 170 – 173.

⁶⁹ Sidou, Othon J. M., op. cit., nota anterior, p. 175.

ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y de las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, a la soberanía y a la ciudadanía.

Se está en presencia de una modalidad de la acción abstracta de inconstitucionalidad, la cual procede no sólo contra la omisión legislativa, sino contra cualquier inercia normativa que se presente en el sistema. Aunque es de resaltar el hecho de que sólo tratándose de autoridades administrativas procede el establecimiento de un plazo perentorio para la emisión de la norma reglamentaria ausente.

De lo escrito se desprende que el objeto de control de los mecanismos citados (*mandado de injunção* y acción de inconstitucionalidad por omisión) es dotar de plena eficacia (efectividad según el constituyente brasileño) a las disposiciones constitucionales, ya sea cuando se trata de un derecho fundamental del individuo o bien cuando la inactividad de algún órgano estatal sea un obstáculo para el desenvolvimiento de los preceptos 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.

Sin duda la Constitución Brasileña, es muy avanzada en estos aspectos abstractos del derecho, sin embargo la propuesta que presento discierne en algunos conceptos del *mandado de injunção*, sin embargo es importante conocer los antecedentes y concepciones que se han tenido respecto de las omisiones del legislativo y al respecto cabe mencionar los efectos de las sentencias del *mandado de injunção*, así como las formas en que el juez constitucional de Brasil se dirige a la autoridad responsable.

En los casos de acción de inconstitucionalidad por omisión existe un sujeto controlado, pues ya no está en juego la imposibilidad de ejercitar un derecho individual como se mencionó anteriormente; sino el desarrollo legislativo de alguna otra parte o precepto constitucional, en el que está interesado algún órgano constitucional. Aquí se examina primero la existencia del dictado constitucional y la necesidad de un desarrollo secundario; pero a ello se suma la identificación del sujeto responsable de tal desarrollo, y únicamente en el caso de la autoridad administrativa, el señalamiento de un plazo para que, en ejercicio de su facultad constitucionalmente reconocida, desarrolle el precepto constitucional que corresponda. Cuando la responsabilidad de la inconstitucionalidad por omisión recae en un órgano no administrativo, el efecto de la sentencia consiste en hacer conocer al órgano omiso que su inacción vulnera la Constitución, con la finalidad de que éste, *motu proprio*, actúe para subsanar tal infracción, por lo que se sostiene que la decisión judicial no crea una obligación jurídica y no reviste carácter sancionador, se trata simplemente de la constatación de una obligación preexistente a la sentencia.⁷⁰

Así las cosas y con base en estas ideas, vayamos dirigiendo el trabajo a entender como primera instancia a la omisión legislativa como una infracción que amerita ser tratada bajo el rango adjetivo de juicio y como mecanismo de defensa de la Constitución.

3.3. EL JUICIO DE OMISIÓN LEGISLATIVA COMO MECANISMO DE DEFENSA CONSTITUCIONAL

Como primer concepto es necesario entender que el Juicio de Omisión Legislativa es un mecanismo de defensa de la Constitución que cumple con todas sus características, que en mi opinión, la más importante de ellas es el resguardo de la Constitución, por lo cual considero que el Juicio de Omisión Legislativa es aquel medio que pudiese defender a la propia Constitución del incumplimiento generado a raíz de la inactividad del legislador. El Juicio de Omisión Legislativa vincularía la obligación constitucional del legislador de preservar el Estado de Derecho.

⁷⁰ Sidou, Othon J. M., op.cit.

Para hablar de mecanismos de defensa constitucional es necesario hablar de *Supremacía Constitucional y de Estado de Derecho*; ambos conceptos son de vital importancia para el sustento que manejaré en el presente apartado, ya que el juicio de “omisión legislativa”; como medio de defensa, debe motivar a la búsqueda de un Estado de Derecho y respetar la Supremacía Constitucional y los principios de la división de poderes; ya que de lo contrario estaríamos frente a una propuesta por demás inconstitucional.

Hablar de Estado, no siempre implica un Estado de derecho; para hablar de estado de derecho es necesario referirse al Estado acotado, limitado en su poder por el derecho positivo. Solo cuando el poder del estado se limita por el derecho positivo, se está en presencia del Estado de derecho. Definamos dicho concepto de la siguiente manera: *"No todo estado; es Estado de derecho. Por supuesto, es cierto que todo Estado crea y utiliza un Derecho, que todo Estado funciona con un sistema normativo jurídico. Difícilmente cabría pensar hoy un Estado sin Derecho, un Estado sin un sistema de legalidad. Y sin embargo... la existencia de un orden jurídico, de un sistema de legalidad, no autoriza a hablar sin más de Estado de derecho"*.⁷¹

Sólo cuando el poder del Estado se limita por el derecho positivo, se está en presencia del Estado de derecho.; así las cosas podemos decir que el primer límite que el derecho positivo impone al poder del Estado es, precisamente, la obligatoriedad del mismo, aún para el Estado.

El Estado se limita en su poder al tener que ejercerlo conforme a la Ley, la cual, si bien es dada por el Legislativo, uno de los órganos de poder que integran al Estado, es entendida como la expresión de la voluntad popular, mediante la idea de la representación política.

En este orden de ideas, nos vamos acercando al significado de Supremacía Constitucional principio establecido por el artículo 133 de nuestra Ley Fundamental⁷².

⁷¹ Díaz, Elías. “*Estado de derecho y sociedad democrática*”, 6a. ed., Madrid, Editorial Cuadernos para el Diálogo, 1975, p. 13.

⁷² **Constitución Federal. Artículo 133.** *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 del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los*

La propia Constitución, se convierte en el derecho positivo mismo; que regula y limita al Estado por medio de garantías suficientes que eviten que el Estado sobre pase los límites impuestos, tales garantías adquieren la figura de controles constitucionales.

Es pues, necesario que el Estado provea a los gobernados de medios que garanticen los límites del poder, respeten la libertad individual y se hagan cumplir las mismas disposiciones consagradas en la propia Ley Suprema; es entonces que surge el Constitucionalismo como el afán de la búsqueda de la observancia irrestricta de la ley. Distingamos así que los límites son la esencia de la Constitución que constituyen el modo de ser del poder del Estado y proporcionan su identidad; mientras que los controles están incluidos en la misma Constitución y no funcionan mientras no exista un elemento que la trastorne y sean accionados por un agente externo.

Los mecanismos de defensa constitucionales en conjunto; integran los mecanismos de defensa de la Constitución, que son instrumentos de naturaleza procesal y que tiene como objetivo reparar o en su caso castigar el trastorno de la normalidad constitucional.

Diego Valadés opina al respecto y nos dice: “...*Me parece que la distinción entre límites y controles puede ser de utilidad, sobre todo considerando que los límites son la Constitución en sí; el propio concepto y la trayectoria de "Constitución" implican un límite al poder político; los controles aparecen cuando se experimenta la ruptura de los límites. Así planteada la cuestión, los límites nos remiten a lo que se puede denominar la estática o estructura del diseño institucional, en tanto que los controles nos harían pensar en la dinámica o procedimientos del mismo. Por lo anterior, es que me parece que por definición los controles son (o deben ser) "instrumentos de naturaleza eminentemente procesal o procedimental"*.”⁷³

Estos instrumentos defensores de la constitucionalidad, deben estar previstos en la propia Constitución y deben cumplir con todos los requisitos de legalidad; sería

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.

⁷³ Valadés, Diego. “*El control del poder*”, México, 1998 UNAM.

irónico que un mecanismo de defensa constitucional fuera inconstitucional; y justamente en el juicio de omisión legislativa nos enfrentamos a tal problemática.

3.4. LA ACCIÓN POR OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ.

Si bien podemos hablar de otro tipo de omisiones del legislador que se subsanan con las leyes supletorias o los principios generales del derecho, en esta ocasión, nos referimos a omisiones del legislador que impiden el ejercicio de las garantías individuales y la plena aplicación de la Constitución; es decir, omisiones en las que no cabe la suplencia.

Tomando en consideración el derecho comparado con otros Estados de la República, en el año dos mil, el Estado de Veracruz hace una reforma integral a su Constitución Local, en la que se consigna expresamente el control de la constitucionalidad derivado de la inactividad legislativa, cuestión que resulta del todo novedosa para este país.

Independientemente de los diversos criterios por parte de la Corte, con respecto a dicha reforma constitucional por parte del Estado de Veracruz, nosotros únicamente analizaremos los fundamentos en los que se basaron y la estructura jurídica que dieron los veracruzanos al Juicio de Omisión Legislativa, promovido únicamente por las autoridades.

Como primer elemento, destacan las atribuciones del Poder Judicial del Estado para conocer de cuestiones relacionadas a omisiones legislativas por medio de una sala, llamada “Sala constitucional”, integrada por tres magistrados; el texto constitucional expresa lo siguiente:

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.

Cabe mencionar que a su vez, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, ratifica en su artículo 3° que en materia de control Constitucional, la Sala Constitucional conocerá de la acción por omisión legislativa, y en el artículo 38° del mismo dispositivo legal precisa que corresponderá al Pleno del Tribunal, resolver sobre dichas cuestiones.

De lo anterior resulta interesante analizar y destacar algunos aspectos:

- a) El primero de ellos radica en que la autoridad competente para conocer de la acción por omisión legislativa será la “Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz”; misma que sustanciará y tramitará el proceso, y el órgano que fallará la sentencia del juicio de omisión legislativa será el Pleno del Tribunal Superior del Estado de Veracruz. Para tal efecto podemos advertir la imprescindible necesidad de la existencia de una Sala Constitucional previamente establecida.
- b) Los facultados para promover el juicio de omisión legislativa, únicamente serán autoridades, en este caso el gobernador o la mayoría de los ayuntamientos, por lo que podemos destacar que este instrumento procesal no es idóneo para hacer efectivos los derechos y garantías individuales consagradas en la propia Constitución.
- c) En cuanto al momento en que surte sus efectos la sentencia, apreciamos un pequeño error de redacción por parte del texto Constitucional de Veracruz al señalar que: “La *omisión legislativa*

surtirá sus efectos a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado”. Sin embargo, considero que de la lectura contextual del párrafo se desprende que se refiere a los efectos de la Sentencia del Juicio de Omisión Legislativa, ya que la omisión legislativa como tal, surte sus efectos desde el momento preciso en que genera situaciones contrarias a la plena aplicación de los preceptos consignados en la Constitución.

- d) Cabe destacar que en el mismo párrafo se advierte la consigna al órgano legislativo de que, en caso de encontrar los elementos suficientes que acrediten la omisión legislativa, el Pleno del Tribunal determinará un plazo para que el Congreso legisle al respecto y de no cumplir, el Tribunal se hará cargo de dictar las bases de dicha ley omitida, en tanto cuanto el Congreso legisle. Al respecto podemos comentar que dicha sentencia no es propiamente una recomendación, como lo establece la “*mandado de injunção*”, ni tampoco es una condena al órgano legislativo para actuar en tal o cual forma. Se trata de que el Tribunal, por medio de su resolución, encuentre un remedio a la situación inconstitucional que se detecto, y de no responder el legislativo, el Tribunal, atendiendo a su facultad reglamentaria podría emitir ciertas normas que detuvieran la situación inconstitucional, ya que ésta no podría permanecer indefinidamente. Podríamos llegar a pensar, que tal situación constituye una invasión de esferas por parte del Poder Judicial Estatal, a funciones que originalmente le corresponderían al Poder Legislativo Estatal, sin embargo la libertad del legislador no esta siendo limitada en ningún momento, puesto que éste sigue siendo libre para crear la ley en el momento que así lo decida, situación ante la cual, dejaría de ser aplicable las bases o normas que en su momento dictó el Tribunal.

Y en este orden de ideas podemos comenzar a estructurar nuestra propuesta de adherir a Nuestra Constitución Poblana, la Figura de la Acción por Omisión Legislativa,

con sus respectivos cambios y sustentos constitucionales. Retomemos pues las palabras de Diego Valadés con respecto de que los medios de control constitucional son: *"instrumentos de naturaleza eminentemente procesal o procedimental*, es por ello que la propuesta básicamente radica en un nuevo medio de control constitucional, estructurado a manera de “proceso” o “juicio”; es decir, en su forma adjetiva; “El Juicio de Omisión Legislativa”

3.4.1. Estructura Jurídica del Juicio de Omisión Legislativa para el Estado de Puebla.

❖ Autoridad Competente

Atendiendo a la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 14 Constitucional⁷⁴; antes que nada, sería necesario crear una “Sala Constitucional” dentro la estructura interna del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, ya que hasta el momento, en el Estado únicamente existen tres Salas en materia Penal y tres Salas en materia Civil, tal como lo indica la Ley Orgánica del Poder Judicial para el Estado de Puebla,⁷⁵ por lo que se agregaría en el artículo 22 ° de la Ley Orgánica de Poder Judicial, que “ las salas funcionaron por especialidades en materia civil, penal y **CONSTITUCIONAL**”...

De igual forma, así como lo dispone dicha Ley Orgánica, en sus artículos 31 y 32 de los diferentes asuntos que corresponden a las Salas Penales y Civiles; sería necesario tener una disposición que indique las facultades de la Sala Constitucional, en la que evidentemente estará su facultad para conocer, tramitar y sustanciar los Juicios de Omisiones Legislativa.

⁷⁴ **Constitución Federal. Artículo 14.** “... sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”

⁷⁵ **LOPJEP Artículo 22.** “El Tribunal Superior de Justicia Contara con el Numero de Salas Unitarias y Colegiadas que sean necesarias para el buen despacho de los asuntos que sean de su competencia, las que funcionaran por especialidades en materia civil y penal; las colegiaturas se integraran por numero igual e impartir de Magistrados, no menor de tres ni mayor de cinco.”

En cuanto a la participación del Pleno del Tribunal, será necesario que en el artículo 17 de dicha disposición legal, se adicione un inciso más en donde se da la facultad al Pleno para resolver sobre las cuestiones tramitadas por la Sala Constitucional derivadas del Juicio de Omisión Legislativa.

De esta manera, la autoridad competente para conocer sobre cuestiones de omisión legislativa quedaría de la siguiente manera:

Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla: Como primera instancia considero a éste órgano competente para conocer, sustanciar y tramitar la demanda de Juicio de Omisión Legislativa.

Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla: Órgano competente para dictar la sentencia que resuelva el fondo del asunto y que en su caso determinará si efectivamente existe una omisión legislativa o no. En los casos en que el Pleno determine que el actor tenía la razón y se detecte la existencia de una Omisión Legislativa, entonces el Pleno del Tribunal será el órgano competente para activar su facultad de iniciativa de leyes, consagrado en la Constitución de Puebla,⁷⁶ misma que será enviada al Congreso para que se inicie el proceso legislativo.⁷⁷

⁷⁶ **Constitución de Puebla.**

Artículo 63.- La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde:

I.- Al Gobernador del Estado.

* Las fracciones II y III del artículo 61, fueron reformadas por Decreto de fecha 22 de septiembre de 2000.

*La fracción III del artículo 61 fue reformada por decreto de fecha 5 de marzo de 2001.

Dirección General de Estudios y Proyectos Legislativos.

16

II.- A los Diputados.

III.- Al Tribunal Superior de Justicia, en lo relacionado con la Administración de Justicia.

IV.- A los Ayuntamientos en lo relativo a la Administración Municipal.

V.- A los ciudadanos de la Entidad, debidamente identificados y cuyo número sea cuando menos el dos punto cinco por ciento de los inscritos en el Registro Federal de Electores, quienes en términos de la ley aplicable, podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de leyes respecto a las materias de competencia legislativa del mismo. No podrán ser objeto de **iniciativa popular** las siguientes materias:*

a) Tributaria o fiscal así como de egresos del Estado;

b) Régimen interno de los poderes del Estado; y

c) Las demás que determinen las leyes.

⁷⁷ **Constitución de Puebla**

Artículo 64.- Las iniciativas deben sujetarse a los trámites siguientes:

I.- Dictamen de Comisión.

II.- Discusión, el día que designe el Presidente, conforme al ordenamiento que rija el

❖ Partes en el Juicio de Omisión Legislativa

Durante todo el desarrollo de la presente tesis, hemos hablado incansablemente del Control Constitucional, y hemos concebido al Juicio de Omisión Legislativa como un medio más de defensa de la Constitución, misma que fue creada para proteger a los individuos que habitan en su jurisdicción, es por ello que lo más importante del Control Constitucional, es proteger al individuo. Quiero concebir esta idea como un medio más del particular para hacer valer sus garantías y derechos inherentes que la propia Constitución le otorga; razón por la que el actor en este juicio será únicamente la persona física o moral que sea afectada por omisión del legislador.

Actor: Cualquier persona física o moral que se vea directa y personalmente impedida de ejercer sus derechos y gozar plenamente de sus garantías constitucionales, y se vea afectada en su esfera jurídica a causa de omisión del legislador competente a su jurisdicción.

El particular es el más afectado en los casos de omisiones legislativas, tal y como lo analizamos en el Conflicto territorial, y que no pueden ser resueltas por el Juicio de Amparo y al no ser así; el particular queda desprotegido e indefenso, es por ello, que esta figura, estará únicamente al alcance de las personas físicas y morales que consideren fundadamente que el legislativo esta siendo omiso, y que por ello, se esta impidiendo el cumplimiento constitucional.

Demandado: El Congreso del Estado de Puebla, es decir; los cuarenta y un diputados que participan en la Legislatura.

funcionamiento del Congreso.

III.- *Aprobación, en votación nominal, de la mayoría de los Diputados presentes.*

IV.- *Envío al Ejecutivo del Proyecto aprobado para que en término de quince días haga observaciones o manifieste que no las hace.*

V.- *En el primer caso de la fracción anterior, volverá el asunto a la Comisión para que en vista de las observaciones del Ejecutivo, formule un mes después nuevo dictamen, el cual será discutido y puesto a votación; pero sólo se considerará aprobado en los puntos objetados, por el voto de los dos tercios de los Diputados presentes.*

VI.- *El Ejecutivo podrá comisionar al funcionario que estime conveniente, para que defienda ante la Cámara las iniciativas que proponga o las observaciones que haga a un proyecto; a ese efecto, el Presidente del Congreso le comunicará el día señalado para la discusión.*

VII.- *El Tribunal Superior de Justicia o el Ayuntamiento autor de la iniciativa en su caso, podrán comisionar a un funcionario que defienda ante la Cámara el Proyecto propuesto, y para ello el Presidente del Congreso les comunicará el día que deba discutirse.*

❖ Agravio Personal y Directo:

Se deberá acreditar por parte del actor la existencia de un agravio personal y directo, así como de su interés jurídico en el juicio; el cual consiste en comprobar que el legislador está incurriendo en una omisión legislativa, y a raíz de su silencio o inactividad fomenta la creación o mantenimiento de efectos normativos contrarios al texto constitucional entonces; y sólo entonces, su inacción podrá ser reprochada como fuente de inconstitucionalidad, y el juicio de omisión legislativa será procedente.

Además tendrá que demostrar que dicha omisión no esta sujeta a supletoriedad de la ley o de principios generales del derecho y esta afectando directa y personalmente a sus garantías individuales, que lo está impidiendo de disfrutar sus derechos como mexicano y que de continuar en esta situación de incertidumbre jurídica lo conllevaría a una serie de problemas posteriores.

❖ Disposiciones Generales

Atendiendo a los principios Constitucionales, todo Juicio tendrá dos instancias, por lo que en los casos de Juicio de Omisión Legislativa, como primera instancia será la Sala Constitucional; misma que; tal y como se mencionó anteriormente, será quien sustancie y tramite el juicio, como segunda instancia tendremos al Pleno del Tribunal Superior del Estado de Puebla; del cual sus resoluciones serán ya inatacables; sólo podrá combatirse mediante juicio de amparo, únicamente en los casos de que el particular considere que le están siendo violadas sus garantías esenciales del procedimiento, pero en ningún momento, el Juez de Amparo tendrá injerencia en las cuestiones de “Omisiones Legislativas”, esto en el fondo del asunto. Es imprescindible que este concepto quede muy claro; el Juez de Distrito sólo podrá intervenir en cuestiones violatorias de garantías individuales; y de ninguna manera podrá decidir sobre cuestiones de omisiones legislativas, de no ser así, la esfera Federal estaría interviniendo en cuestiones del orden Estatal y quedarían en manos de los Jueces de distrito las resoluciones de éstos Juicios

Será imprescindible que se trate de un juicio sumarísimo, debido a la importancia que conlleva una obstrucción de la plena aplicación constitucional y a las

consecuencias jurídicas; que en algunos casos podrían ser de carácter irreparable tanto para el particular como para la Entidad Federativa o Municipal.

Con respecto a las demás disposiciones generales relacionadas a términos, improcedencias, notificaciones; será necesario expedir una ley adjetiva que reglamente dichos procedimientos.

❖ Sentencia

Así la labor del Pleno del Tribunal de Constitucionalidad, en el caso de las Omisiones Legislativas no es castigar al órgano legislativo, ni coactivarlo a cumplir una sentencia. El Pleno del Tribunal, como órgano constituido, tiene como labor principal luchar por la plena aplicación de las normas constitucionales y administrar Justicia. Por lo que nos encontramos que lo verdaderamente complicado del Juicio Omisión Legislativa radica en los efectos de la sentencia, ya que nos enfrentamos a algunos problemas de Constitucionalidad:

En el caso de que la Sala Constitucional resuelva que efectivamente estamos frente a una omisión del legislador, al efecto de esa declaración no tendría sentido asignarle vinculatoriedad por que bastaría con decir que la omisión produce efectos contrarios a la Constitución; ya que todo quedaría igual que antes; nada se deroga ni se deja de aplicar debido a que nada ha creado el legislador.

De ahí el que el Pleno del Tribunal emitirá su resolución final que podrá ser en dos sentidos:

- a) Afirmando que efectivamente existe una Omisión del Legislativo.
- b) Negando que tal situación correspondía a una Omisión del Legislativo.

Ambas resoluciones únicamente tendrán carácter de ***“Resoluciones Declarativas”***; es decir no tendrán efectos vinculatrios, ni coativos, ni obligatorios para ninguna de las dos partes.

En el primer caso; que el Pleno concluya que efectivamente existe una Omisión Legislativa, atenderá a su facultad de iniciativa de Leyes, indicando el sentido y la

forma precisa en que debería surgir la ley omitida, de tal forma que el Pleno del Tribunal, de acuerdo a su criterio y a los fundamentos, pruebas y demás información que obtuvo del Juicio de Omisión Legislativa, considere que los problemas consecuencia de la Omisión serían resueltos.

En el segundo de los casos, en los que el la Sala Constitucional o el Pleno, concluyan que no existe una omisión legislativa, el particular no tendrá recurso alguno para impugnar la resolución, ya que se presupone que el Tribunal, como órgano administrador de Justicia, actúa en todo caso de buena fe y en búsqueda de la verdad y del Estado de Derecho. Además de tener la obligación Constitucional de fundar y motivar su resolución negativa.

La única manera en que el actor podría impugnar la resolución, sería mediante el Juicio de Amparo, en los casos en que el proceso o la misma resolución hayan sido violatorios de garantías esenciales del procedimiento, o le hayan sido violadas algunas de las garantías del 14 y 16 Constitucional; por ejemplo, que la resolución haya sido indebidamente fundada o motivada. Únicamente en estos caso el actor podría impugnar, de lo contrario no existirá recurso alguno, ni autoridad que conozca.

Sin embargo podemos pensar en otras posibilidades; ubiquémonos en otro escenario; supongamos que el Pleno del Tribunal detecta la Omisión Legislativa, y hace llegar su iniciativa del Ley al Congreso y éste no la acepta o la modifica radicalmente.

En este caso, nos enfrentamos a otro tipo de resolución negativa, misma que si puede ser motivo de impugnación, pero esta vez, el Pleno del Tribunal del Estado de Puebla, directamente en contra el Congreso del Estado de Puebla mediante una Controversia Constitucional, la cual conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y resolverá en cuanto a la negativa de aprobación de la iniciativa de Ley por parte del Congreso. En este caso, la Suprema Corte de Justicia, conocerá los antecedentes y lógicamente conocerá que dicha iniciativa proviene de la resolución de un Juicio de Omisión Legislativa.

Existen otras formas de resolver la sentencia por parte del Tribunal, sin embargo observemos las inconstitucionalidades que pueden presentarse:

- 1) Los Magistrados del Pleno podrían sentenciar al Congreso por haber sido omiso y no haber cumplido con su función principal y constitucional, y deberán desarrollar directamente la norma que consideraron como omitida; sin embargo esta solución no resulta del todo satisfactoria debido a que nos encontraríamos frente a una clara vulneración del principio de la división de poderes y la libertad del legislador, además de que la sentencia emitida por el Tribunal Superior de Justicia tendría necesariamente efectos *erga omnes*, cuestión evidentemente inconstitucional.
- 2) El Pleno del Tribunal podría también sentenciar al órgano legislativo, ordenándolo a que, en un plazo razonable; emita la legislación que considere suficiente para abarcar la omisión y subsanar los vacíos de la ley, en este caso los juzgadores estarían dirigiendo el sentido en el cual el Congreso debiera legislar y por tanto nos enfrentamos ante la misma inconstitucionalidad del primer punto, una clara invasión de esferas de poder.
- 3) Y en otro caso que pareciera más apegado a la Constitución, y es tal y como nos la presenta la Constitución Veracruzana; el Pleno del Tribunal confirmará la existencia de una omisión legislativa que agravia al promovente y al orden Constitucional, se notificará al Congreso y se señalará día y hora para la audiencia.
 - a) Una vez desahogada la audiencia, presentadas las pruebas y en su caso los alegatos, se señalará día y hora para dictar sentencia.
 - b) El Pleno dictará sentencia contra el Congreso del Estado, la cual consistirá en fundar y motivar la causa por la que se considero que se está frente a una omisión legislativa, se expresará la obligación que tiene el Congreso como el órgano creador de leyes, factor vital para la existencia de un Estado de Derecho.
 - c) La sentencia deberá contener los motivos por los que se considera que su inactividad vulnera la Constitución, así como se le hará una exhortación al cumplimiento de su deber Constitucional.

- d) Además de expresar los motivos por lo que se encontró responsable al Congreso, en la sentencia que dicte el Pleno del Tribunal podría imponer un plazo de un período de sesión legislativa, para que en ese tiempo se subsane dicha omisión y se legisle al respecto.
- e) De no ser así el propio Tribunal dictaría las bases normativas que enmienden la situación jurídica del afectado, en tanto cuanto el Congreso cumpla con su deber.

Lo planteando anteriormente, parecería también una respuesta constitucional a los efectos de la sentencia en el Juicio de Omisión Legislativa, sin embargo, si pensamos en lo subsiguiente a la sentencia, las cosas comienzan a complicarse.

Podemos decir que en la situación descrita no se percibe en ningún momento la vulneración de esferas de Poder, sin embargo podemos pensar en las siguientes situaciones, en los casos en que el Tribunal concluyera que estamos frente a una omisión Legislativa:

- a) Como primer obstáculo nos encontramos con que todo el proceso para la formación de leyes, estaría siendo por demás ignorado y al emitir la Ley omisa, dicha Ley ahora vigente, traería un vicio de origen, al no haber sido sometida a todo el proceso descrito en la Constitución, y de nuevo nos enfrentaríamos ante una Ley existente, pero inconstitucional de origen.
- b) Podemos también pensar que el Congreso, en cumplimiento constitucional y de la sentencia de Juicio de Omisión Legislativa, realice la Ley omitida, sin embargo, que pasaría si ésta es insuficiente, defectuosa o excesiva. ¿Podría impugnar el actor del Juicio de Omisión, que la sentencia se cumplió pero con defecto o exceso? ¿Quién sería entonces la autoridad competente para resolverlo? Entonces esto se convertiría en una situación interminable, poco práctica y muy lejana a la verdadera resolución del fondo del problema.
- c) Situándonos ante otra circunstancia, podemos pensar que el Congreso admite que fue omiso, sin embargo pasa el tiempo y continúa sin

legislar. ¿Quién puede entonces obligar al Congreso a legislar? A pesar de los esfuerzos del Tribunal, éste no puede castigar o coaccionar a los legisladores para cumplir con su función, por que de hacerlo, estaríamos hablando que el poder Judicial, es un poder superior al Legislativo.

- d) Podemos pensar también qué sucedería si aún después de haberse llevado a cabo el Juicio de Omisión Legislativa y de haberse obtenido la resolución a favor del particular, la autoridad responsable, en este caso el Congreso del Estado continuara sin legislar. Considero que lo procedente sería acudir a la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Puebla; ya que atendiendo al principio de división de poderes; el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, no podría ser la autoridad competente para sancionar el desacato a su resolución, por lo que advertimos en la propia Constitución Poblana ⁷⁸ que los servidores

⁷⁸ **Constitución para el Estado Libre y Soberano de Puebla. Artículo 125.-** El Congreso del Estado expedirá la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos, así como las demás normas tendientes a sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad de acuerdo con las siguientes disposiciones:

I.- Los servidores públicos serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

II.- Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones de destitución e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza, al Gobernador del Estado, Diputados al Congreso Local y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, por:

a).- Violaciones graves a la Constitución del Estado.

b).- Manejo indebido de fondos y recursos del Estado.

c).- Actos u omisiones en el ejercicio de sus funciones, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el Juicio político por la mera expresión de ideas.

III.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la Legislación Penal.

IV.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

V.- Los procedimientos para la aplicación de las penas a que se refieren las fracciones anteriores, se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

VI.- La Ley de Responsabilidades determinará los casos y circunstancias en los que deba sancionar penalmente, por causa de enriquecimiento ilícito, a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes cuya procedencia lícita no pudiesen justificar, o se conduzcan como dueños de ellos.

VII.- Se sancionará el enriquecimiento ilícito con el decomiso y la privación de la propiedad de los bienes a que se refiere la fracción anterior, además de las otras penas que correspondan.

VIII.- La Ley Sobre Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos del

públicos serán responsables de *los actos u omisiones* en que incurran en el desempeño de sus funciones, por lo que puedo concluir que la disposición aplicable en este caso sería la Ley de responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Puebla. De la mencionada ley reglamentaria del título Noveno de la Constitución Poblana, se desprende que los diputados son considerados servidores públicos⁷⁹ y como tales se someten a las disposiciones de dicha Ley. Los diputados que conforman al Congreso del Estado de Puebla, en su calidad de servidores públicos, tienen la obligación y la responsabilidad de dar cumplimiento a las funciones propias de su cargo,⁸⁰ y de no ser así estarán incurriendo en responsabilidad.

Estado, determinará:

a).- Las obligaciones de los servidores públicos, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

b).- Las sanciones aplicables que, además de las que señalen las Leyes, consistirán en suspensión, destitución, inhabilitación, así como en sanciones económicas, cuyo monto se establecerá de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los Dirección General de Estudios y Proyectos Legislativos. Los daños y perjuicios patrimoniales, causados por sus actos u omisiones, y que no excederán de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños causados.

c).- Los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa.

La prescripción penal se regirá por las leyes aplicables. No podrán concederse las gracias de indulto o conmutación de pena a los condenados por responsabilidad oficial.

⁷⁹ ***Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Puebla. Artículo 2***

“Son servidores públicos las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en la Administración Pública Estatal o Municipal, en los poderes legislativo o judicial del Estado, en las entidades de la Administración Pública Paraestatal, así como las personas que administren, manejen, recauden, apliquen o resguarden recursos económicos federales, estatales o municipales, sea cual fuere la naturaleza de su nombramiento o elección.”

⁸⁰ ***Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Puebla. Artículo 50.***

Los servidores Públicos para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que han de observarse en el servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que corresponda a su empleo, cargo o comisión, tendrán las siguientes:

I. Cumplir con la Máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

XIX.. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la autoridad competente, conforme a esta ley;

Sin embargo, las posibilidades aquí presentadas quedan sujetas a estudios más amplios y perfeccionados, personalmente no opté por estas soluciones, ya que estoy convencida que la forma en que presento el Juicio de Omisión Legislativa, es la más adecuada, Constitucional, práctica y efectiva.

Cabe destacar que estoy hablando de un JUICIO de Omisión Legislativa, es decir; de un PROCESO JUDICIAL, en donde existirán dos partes (un actor y un demandado), una litis y un juez; y en donde se deberán respetar **LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO**, tal y como lo dice la propia Constitución en los artículos 14 y 16 Constitucionales⁸¹, que consagran la garantía de audiencia.

Por lo que ambas partes estarán sujetas a un proceso judicial, serán notificadas, llamadas a comparecer y presentar pruebas y alegatos, tanto el actor (el particular), como el demandado (La Legislatura); serán oídos y vencidos en Juicio, por lo que, por disposición Constitucional; deberán sujetarse a la sentencia que se dicte dentro del proceso; la única observación será que dicha sentencia solo será declarativa.

El actor siempre deberá ser una persona física o moral, que resida en la Entidad Federativa correspondiente a la Legislatura demandada, es decir, sujeta a su jurisdicción, con personalidad y capacidad jurídica, y que acredite su interés jurídico.

Por la naturaleza del propio Juicio de Omisión Legislativa, el órgano demandado únicamente podrá ser la Legislatura de la Entidad Federativa.

En la propuesta presentada, el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, podrá ejercer su facultad de iniciativa de leyes, ejerciendo así su facultad propia de impartir justicia y subsanar el vacío legal que aqueja al particular, de manera que se repare el daño causado al quejoso, a pesar de la inactividad legislativa. Podemos darnos cuenta que el particular, mediante el Juicio de Omisión Legislativa,

⁸¹ **Constitución Federal. Artículo 14.** “... Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho,,,”

Artículo 16. “... Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”

esta activando el aparato Legislativo, y que independientemente de que la Iniciativa del Tribunal llegue a ser promulgada y publicada; el movimiento y el estudio por parte del Legislativo se logró y se marca un precedente importante.

3.4.2 CONSTITUCIONALIDAD DE LA PROPUESTA

Para contestar esta pregunta podemos seguir los razonamientos de Montesquieu, entendiendo que las funciones del poder deben separarse y atribuirse cada una a un órgano distinto, con tal de evitar que ese poder se ejerza arbitrariamente: la idea es que **“el poder contenga al poder”**.

Pero es aquí donde surge otra pregunta: ¿En nuestro país, cuántos poderes hay? Si bien la respuesta la podemos encontrar en la propia Constitución Federal; analicemos el primer párrafo del artículo 49 Constitucional y respondamos nuestras preguntas.

Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:
*“El Supremo Poder de la Federación se divide, **para su ejercicio,***
en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”

De este primer párrafo del texto Constitucional, podemos entender que en México existe SOLO UN PODER, dividido para su ejercicio en tres órganos, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Podríamos hacer la analogía brevemente con el Misterio de la Santísima Trinidad; para los católicos, hay UN SOLO DIOS, en tres personas distintas, Dios Padre, Dios Hijo y Dios Espíritu Santo.

En ambas ideas ninguno esta por encima del otro, los tres tienen la misma jerarquía y comparten la misma función de Poder, depositado en las tres personas u órganos; sin embargo, la misma Constitución nos dice que el PODER LEGISLATIVO de deposita en un Congreso General⁸², y por cuanto hace al PODER JUDICIAL nos dice que; se deposita el ejercicio del Poder Judicial...⁸³; advertimos entonces que en México solo existe un poder, por lo que sería erróneo decir de principio que nos encontramos ante una invasión de PODERES.

⁸² Artículo 50 Constitucional.

⁸³ Artículo 94 Constitucional.

De igual forma y con este mismo razonamiento, atendamos ahora a lo que dice el artículo 116 Constitucional:

Artículo 116 Constitucional:

*“El Poder Público de los Estado se dividirá, **para su ejercicio**, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial...”*

Percibimos la misma idea de un solo Poder Público, pero a nivel local, teniendo presente la Soberanía y Libertad de las Entidades Federativas, dentro de un marco de principios consagrados de igual forma en la Carta Magna respecto del Pacto Federal, mismo que analizamos en el primer capítulo. Para afianzar esta idea recordemos lo que nos dice el artículo 39 Constitucional.

Artículo 39 Constitucional:

*“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. **Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.** El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”*

Quiero dejar muy claro que no existe invasión de Poderes, ya que sólo existe un Poder, mismo que nace de la voluntad del propio pueblo y se ha creado para su beneficio. Esta es la idea principal que la Constitución nos señala, por lo que los órganos instituidos para el **EJERCICIO DEL PODER**, deber tener como prioridad procurar justicia dentro de un Estado de Derecho para sus habitantes.

El Juicio de Omisión Legislativa, tal y como lo presento, es una figura jurídica que encaja a la perfección en el Sistema Jurídico Vigente, con las respectivas adiciones que sugiero.

El Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, como órgano Juzgador, esta dotado desde la propia Constitución Local, de una facultad de iniciativa de leyes en lo relacionado con la Administración de Justicia, lo cual en los casos de Juicios de Omisión Legislativa, y el concepto de omisión legislativa entendida como tal, es una

falta grave y una vulneración a la aplicación de la norma constitucional, por lo que es un aspecto completamente relacionado con la administración de Justicia.

Por lo que concluyo que la iniciativa de leyes por parte del Tribunal Superior de Justicia, emanadas de resoluciones de Juicios de Omisión Legislativa, son iniciativas que atienden a la Administración de Justicia.

3.5. JUICIO DE OMISIÓN LEGISLATIVA COMO MEDIO DE SOLUCIÓN AL CONFLICTO TERRITORIAL ENTRE PUEBLA Y SAN ANDRÉS CHOLULA

Es aquí como llegamos al final del trabajo, por lo que recordemos las ideas principales para poder llegar a la conclusión de que el Juicio de Omisión Legislativa podría llegar a ser un instrumento jurídico para solucionar este conflicto territorial entre los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula.

1.- El decreto de fecha 6 de septiembre de 1962 emitido por el Congreso, es omiso en virtud de que la ejecución material de los límites Municipales nunca se ha llevado a cabo.

2.- Es obligación del Congreso del Estado, marcar físicamente los límites territoriales entre sus Municipios; tal y como lo establece la Constitución del Estado de Puebla.

3.- La zona de conflicto ha tenido un importante desarrollo urbano y comercial en los últimos diez años, lo cual representa un ingreso significativo para cualquiera de los dos Municipios.

4.- Los instrumentos jurídicos que la ley sugiere para resolver este tipo de conflictos territoriales, no han sido eficaces hasta el momento en la solución de fondo.

5.- Por esta situación, tanto los Ayuntamientos, como los particulares residentes de ambos Municipios, se están viendo afectados en sus respectivas esferas jurídicas.

Es por esto que propongo la creación de la adición de la figura jurídica del Juicio de Omisión Legislativa, en la Constitución del Estado de Puebla, como un nuevo instrumento jurídico que preserva a la propia Constitución y que defiende

particularmente a las personas físicas y morales que se ven afectadas en sus garantías a causa de omisiones por parte del legislador.

El Juicio de Omisión Legislativa, como medio de control constitucional, tiene como principal objetivo, defender y preservar el orden de la Constitución Poblana ante cualquier vulneración que pudiese causarle la inactividad legislativa, y procurarle a los gobernados un pleno Estado de Derecho.

Queda claro que la omisión del legislador poblano ha sido la causa principal de todos los problemas originados en la zona limítrofe y a pesar de haberse promovido controversias, convenios y amparos, la situación de inseguridad jurídica es latente y continua, tanto para los habitantes de ambos Municipios, como para los Ayuntamientos que los administran.

El Juicio de Omisión Legislativa, es sin duda una opción viable y constitucional, no sólo para solucionar este conflicto territorial, si no para resolver lagunas legales y quedar en condiciones de solucionar tantas situaciones que podrían presentarse o que incluso ahora existen, y que por la falta de normatividad y de legislación aplicable se transgrede a la propia Constitución y hace imposible el ejercicio pleno de los derechos y garantías en ella consignados, transgrediendo el principio de Seguridad Jurídica.

Adherir el Juicio de Omisión Legislativa a la Constitución Poblana, tal y como en este trabajo se presenta, representaría un avance y una innovación jurídica, además de que garantizaría a los Poblanos la oportunidad de tener a su alcance una herramienta más para hacer valer sus derechos e impulsar al órgano legislativo a que se comprometa con los Ciudadanos Poblanos y que siempre los provea de amplio marco legal y de leyes que les aseguren un Estado de Derecho que se encuentre en posibilidades reales de resolver de inmediato cualquier controversia jurídica.

Si bien el Congreso del Estado de Puebla representa en sus cuarenta y un diputados la voluntad de todos los poblanos; es necesario que los mismos poblanos, y los habitantes de esta Entidad Federativa contemos con medios jurídicos para que, aquellas personas que nos representan como un órgano de Poder, es decir los señores diputados, cumplan y trabajen realmente por cubrir la totalidad de las necesidades legislativas que se requieran.

Resulta inaceptable la situación de inseguridad jurídica en la que los habitantes de la zona de conflicto viven a diario, es inaceptable que la Quincuagésima Legislatura de Puebla, a sabiendas que es el responsable y el único facultado constitucionalmente para resolverlo; no lo haga.

Tal actitud omisa por parte del Congreso, nos puede llevar a pensar que este conflicto en particular, no se ha resuelto por desidia, por ignorancia o por intereses políticos, mismos que son ajenos a los particulares los cuales no cuentan con el medio idóneo para su defensa. El juicio de Omisión Legislativa que se propone en éste trabajo, proporcionaría armas jurídicas al gobernado, para exigir su derecho de Seguridad Jurídica; así como demandarle al Congreso del Estado de Puebla, a cumplir con su deber Constitucional.