

Control de la omisión de legislar por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

*Control of the Legislative Omission
by the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary*

Rodrigo Edmundo Galán Martínez (México)*

Fecha de recepción: 16 de abril de 2014.

Fecha de aceptación: 17 de julio de 2014.

RESUMEN

En el texto se analizan las omisiones legislativas. En la primera parte se hace un acercamiento a éstas y se expone la justificación de la existencia del control jurisdiccional al Poder Legislativo. En este punto, se evidencia que la libertad del legislador tiene límites, entre otros, la supremacía constitucional y los derechos fundamentales. En la segunda, se muestran los elementos que constituyen las omisiones y los tipos de sentencias que se emiten para controlarlas. Finalmente, se analizan diversas sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las que se han controlado tales omisiones.

PALABRAS CLAVE: omisión legislativa, supremacía constitucional, control de la constitucionalidad, derechos fundamentales.

* Doctor en Derecho Público con mención honorífica por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana. rodrigo.galanmtz1@gmail.com.

ABSTRACT

In this text, the author analyzes the legislative omissions. It is divided in two parts. In the first one, the author approaches to the concept of legislative omissions and exposes the reasons behind the judicial control of the legislature. The author shows that the powers of the legislature are limited by constitutional supremacy and human rights. Subsequently, the author presents the constitutive elements of legislative omissions and types of verdicts to control the omissions. Finally, the author analyzes verdicts of the Mexican Electoral Court of the Federal Judiciary where legislative omissions have been controlled.

KEYWORDS: legislative omissions, constitutional supremacy, control of constitutionality, human rights.

Introducción

La Constitución, por ser la última y más elevada manifestación de la voluntad, las aspiraciones, los valores y las finalidades de una sociedad democrática, exige que sus normas sean superiores a todas las demás y que sean cumplidas por los órganos del Estado y los ciudadanos.

Para garantizar su fuerza normativa, existen diversos medios de control que permiten la restauración del orden constitucional en caso de ser vulnerado. Es importante entender que la Constitución no puede ser vulnerada únicamente por la acción contraria a ella, sino por la omisión de los órganos del Estado de llevar a cabo aquello que les es ordenado. Específicamente, la omisión de legislar aquello que se ordena por la Constitución conforma una omisión legislativa.

Mucho se ha discutido respecto de la viabilidad de controlar las omisiones y de los efectos que deben tener los medios para controlarlas. En ocasiones se objeta que el Poder Judicial no debe indicar al Legislativo cuándo emitir una ley, pues por ser éste un órgano político y representativo le corresponde determinar la configuración de las normas constitucionales en las leyes y el momento en que deben ser emitidas. En otros momentos se critica el control de las omisiones con el argumento de que implica la supremacía de un poder en otro. Sin embargo, se puede señalar que el límite a la libertad del legislador es la propia Constitución y, por tanto, los jueces, al controlar las omisiones, defienden la supremacía de la ley fundamental y no la de un poder constituido en otro.

El control de las omisiones legislativas no es una cuestión fácil para los jueces porque, en ocasiones, la legislación no contempla esa institución y son los tribunales los que mediante interpretaciones han ejercido su control de distintas formas. En muchos casos, el control de las omisiones deriva en la emisión de normas o lineamientos que corrijen la situación inconstitucional provocada por la omisión, lo cual no es sencillo si se toma en cuenta que el Poder Judicial no está facultado ordinariamente por la Constitución para emitir leyes.

En México, en materia político-electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha tenido el control de las omisiones legislativas, a pesar de que no hay previsión constitucional o legal expresa. Establecido ese breve contexto, se precisa que este trabajo se divida en dos partes. La primera se centra en analizar la naturaleza y los elementos que conforman la omisión legislativa, así como las formas en que diversos tribunales han realizado su control. En la segunda parte se exponen las soluciones que ha dado el TEPJF para llevar a cabo su control con el fin de proteger los derechos político-electorales por los medios de impugnación que son de su conocimiento.

Omisiones legislativas y sus elementos

La omisión legislativa ha sido definida de diferentes formas. Para José Julio Fernández Rodríguez, es la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de las normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma que se impide su aplicación eficaz (Fernández Rodríguez 1998, 335). Ahumada Ruiz, al referirse a esas omisiones, advierte que se trata de obstaculizaciones a la eficacia de los enunciados constitucionales como consecuencia de la inactividad del legislador (Ahumada 1991, 170). Díaz Revorio expresa que las omisiones legislativas inconstitucionales son el silencio legislativo que produce consecuencias no deseadas por la Constitución y, por tanto, puede considerarse que se trata de algo prohibido constitucionalmente (Díaz 2001, 82).

Estas definiciones permiten adelantar que para que exista una omisión legislativa debe haber una obligación impuesta por la Constitución al Poder Legislativo para desarrollar normas legales en determinados temas y una inactividad de dicho poder que impida que las normas fundamentales tengan eficacia, pero no se trata de su única nota característica. Por ello, para explicar de mejor manera su conformación, se presentan los elementos que las integran.

Obligación constitucional

Como ya se advirtió, el primer elemento para que exista una omisión legislativa es la obligación constitucional del legislador de emitir normas en determinada materia.

Fernández Rodríguez ha precisado que la omisión legislativa surge a partir de normas constitucionales de eficacia limitada que, dada la previsión explícita o implícita que contienen, resultan de obligatorio y concreto desarrollo para que cobren eficacia plena (Fernández Rodríguez 2007, 18). Ignacio Villaverde coincide al señalar que cuando existe la posibilidad de que la Constitución se aplique directamente no se da una omisión legislativa (Villaverde 2007, 69-70). Esto se explica porque la Constitución cuenta con normas que por sí mismas son idóneas para regular situaciones concretas —de eficacia directa— (Zagrebelsky 2012, 79-80). Sin embargo, existen otras normas constitucionales —de eficacia indirecta— que requieren un complemento legislativo para ser eficaces, para lo cual necesitan leyes que logren su concreción (Zagrebelsky 2012, 81).

En ese sentido, según los autores citados, para que exista una omisión legislativa debe haber el incumplimiento de una obligación de legislar respecto de normas de eficacia indirecta, o bien, limitada, es decir, de normas constitucionales que no sea posible aplicar directamente a los casos específicos. Sin embargo, se considera que el incumplimiento de la obligación constitucional de legislar también se actualiza cuando la Constitución ordena la emisión de normas al legislador, aun cuando se trate de las de eficacia directa. Máxime porque los poderes constituidos, como el Legislativo y el Judicial, no podrían cuestionar el mandato de la Constitución de emitir tales leyes.

En relación con ello, existen omisiones evidentes y ocultas. Las evidentes consisten en una ausencia notoria de disposiciones ante la previsión del mandato constitucional explícito, mientras que las ocultas se originan cuando existe una carencia de normas (o un conjunto de éstas) que no es posible identificar a simple vista (Astudillo 2007, 316). En el caso de las

omisiones ocultas, corresponde al legislador advertir qué normas constitucionales requieren desarrollo legislativo y, en su caso, el juez debe determinar la suficiencia o insuficiencia de la legislación mediante la interpretación constitucional (Villaverde 2007, 65; Fernández Segado 2008, 104). El control de las omisiones ocultas es más complejo porque se da mediante un proceso interpretativo en que, generalmente, se advierte que la omisión legislativa tiene como consecuencia la vulneración al principio de igualdad (Astudillo 2007, 316).

Inactividad del legislador

En este punto, conviene indagar a partir de qué momento el legislador incumple la obligación de legislar y se vuelve omiso.

Para ello es necesario comprender que existen omisiones absolutas originadas cuando hay ausencia total de disposiciones legislativas que desarrollen un precepto constitucional (Díaz 2001, 83), y omisiones parciales ocasionadas cuando la actuación del legislador es incompleta, defectuosa o no idónea para cubrir las hipótesis de la norma constitucional (Ahumada 1991, 172). Mientras que la omisión absoluta se da por la omisión de toda norma legal (silencio del legislador), las parciales se dan por omisiones en la ley (Díaz 2001, 84).

De tal forma, el incumplimiento de una obligación constitucional surge ante la ausencia total de normas legales (absolutas), pero también se incumplirá la Constitución cuando se emita una ley que sea deficiente al desarrollar las normas constitucionales (parciales). A su vez, las omisiones parciales se dividen en formales y materiales. Las formales surgen al desarrollar de forma incompleta una norma constitucional y las materiales se dan por vulneración al principio de igualdad (Fernández Rodríguez 2007, 44).

Así, existen dos posibilidades de incumplimiento por parte del legislador respecto de la obligación constitucional de emitir leyes: omitir la emisión total de un ordenamiento, o bien, incumplir el desarrollo pertinente de las normas constitucionales, supuesto en el cual se puede hallar la vulneración al principio de igualdad.

Por otro lado, el incumplimiento de legislar también guarda relación con el factor temporal. Una omisión legislativa puede originarse cuando se incumple el plazo para legislar expresamente concedido por la Constitución. Si después de ese plazo no se han emitido las leyes correspondientes, el legislador se ubicará en un supuesto de mora constitucional.

Existen otros casos en que la Constitución no establece un tiempo para emitir las normas, pero prevé la orden de legislar en determinada materia. En este supuesto, la omisión constitucional iniciará desde el instante en que la norma constitucional no pueda ser eficaz debido a la falta de ley.

De acuerdo con la temporalidad, el legislador es omiso cuando no emite las normas correspondientes en el plazo ordenado por la Constitución. También será omiso cuando la Constitución no prevea plazo para legislar, pero las normas fundamentales no sean eficaces por falta de ley.

A continuación se muestran, de manera sintetizada, los tipos de omisiones legislativas de acuerdo con los elementos expuestos:

Cuadro 1. Clasificación de las omisiones legislativas

Omisiones legislativas	De acuerdo con la obligación constitucional	Evidentes: existe un mandato constitucional explícito de legislar y el legislador lo incumple.	
		Ocultas: no hay un mandato constitucional explícito, pero se requiere desarrollo legislativo.	
	Por grado de incumplimiento del legislador	Absolutas: cuando existe ausencia total de desarrollo legislativo.	
		Parciales: existe legislación, pero es incompleta o defectuosa.	Formales: por legislación incompleta.
			Materiales: por vulneración al principio de igualdad.
	De acuerdo con el factor temporal	Por plazo establecido: la Constitución fija el plazo para que se emitan las disposiciones legales; después de éste existe omisión.	
Sin plazo: la Constitución no establece un plazo para legislar un tema, pero la omisión surge a partir de que las normas constitucionales no son eficaces.			

Fuente: Elaboración propia.

Control jurisdiccional de las omisiones legislativas

Dificultad del control del Poder Judicial en el Legislativo

Una de las principales objeciones al control jurisdiccional respecto a la inactividad de legislar, cuando existe un mandato constitucional, es la invasión de poderes.

Kelsen distinguía entre la inactividad del legislador y la existencia de leyes cuyo contenido es contrario al de la Constitución. Concluyó que cuando se crean leyes cuyo contenido está prohibido por la Constitución se producen todas las consecuencias que se enlazan a su inconstitucionalidad, pero cuando el órgano deja de expedir una ley ordenada por la Constitución es prácticamente imposible emitir consecuencias jurídicas (Kelsen 2010, 310).

Así, Kelsen ponía de manifiesto la dificultad de que mediante el control jurisdiccional existiera alguna consecuencia a la inactividad del legislador, ante un mandato constitucional.

A su vez, para Gascón Abellán, la ley, por ser la expresión de derechos políticos y democráticos, tiene frente a la Constitución una autónoma razón de ser y un ámbito propio en que el juicio de constitucionalidad no puede incidir. En ese sentido, ha razonado respecto a la intromisión de los jueces en el Poder Legislativo y ha señalado que la función del juez no es sustituir al Parlamento que goza de innegable libertad política y, por ende, tampoco es su finalidad fijar la mejor ley desde la perspectiva constitucional, sino tan sólo eliminar las leyes que resulten intolerables. De tal modo, el juez no debe valorar móviles políticos que impulsaron al legislador, ni el tribunal constitucional debe influir en la dirección política de un país (Gascón 2008, 692-4).

Quienes sostienen esta objeción han planteado que la atribución de crear leyes corresponde al Poder Legislativo y que al contar con libertad de configuración tiene la facultad de determinar en qué momento y de qué forma se desarrollará un precepto constitucional por medio de la ley, ya

que le concierne valorar las circunstancias de la materia correspondiente (Casal 2006, 2243-6; Gascón 2008, 692-4, 702).

Esos argumentos llevan a preguntar si la libertad de desarrollar leyes o de configuración legal del legislador es ilimitada y superior a otros principios de orden constitucional, como la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, así como a los medios para garantizar el orden constitucional ante la existencia de una omisión del legislador de desarrollar el contenido normativo ordenado por la Constitución.

A continuación se presentan algunos argumentos en contra de la idea de que la libertad de configuración del legislador debe ser un límite para el control jurisdiccional de las omisiones legislativas.

Supremacía de la Constitución como garantía

Si se acepta la idea de que la Constitución es la norma que configura el sistema entero, se tiene que admitir que es superior a las demás. Su supremacía se explica, en gran medida, porque cuenta con una pretensión de permanencia más relevante que las demás, porque es un reflejo de los valores fundamentales ampliamente compartidos por quienes integran determinada comunidad política (García de Enterría 2006, 56; Ferreres 2010, 496).

La jerarquía superior de la Constitución se pone de manifiesto, entre otras razones, en su proceso de creación e incluso en sus mecanismos de reforma. Generalmente, la expresión de los valores fundamentales que originan la Constitución se dan en el seno del poder constituyente, cuyas características son ser absoluto o soberano (sin límites), concentrado (no repartido en sujetos), extraordinario e irrepetible; esto es, una vez que el poder constituyente promulga la Constitución, se halla destinado a desparecer (Zagrebelsky 2012, 67-9).

Para modificarla, cuando se trata de una Constitución rígida, existen mecanismos especiales más complejos que para crear una ley. La finalidad de esos mecanismos es que no cualquier mayoría decida el contenido de la Constitución, porque ésta enuncia principios básicos que son producto

de un amplio consenso social, y con esos mecanismos se eleva el grado de sensibilidad y responsabilidad en comparación con los procedimientos de creación y reforma de leyes (Ferrerres 2010, 498).

Los poderes creados a partir de la Carta Magna son constituidos, de tipo ordinario y limitados —a diferencia del constituyente—, ya que sus atribuciones se encuentran previstas en la norma que los creó (Rubio 2012, 161-2). No es posible que los poderes constituidos rebasen tales atribuciones porque entrarían en contradicción con su norma fundante, y si ello ocurriera se convertirían, según Zagrebelsky (2012, 73), en un poder enemigo de la Constitución, por lo que no podrían ni siquiera invocarla como base de su validez.

Por tanto, los poderes Legislativo y Judicial están sometidos a una fuente jurídica indisponible —ya que a ninguno de ellos corresponde crear la Constitución, ni siquiera reformarla— que los sitúa en un plano de subordinación a la Constitución, mas no entre ellos (Peña 1997, 223).

Visto de este modo, el control jurisdiccional en el Poder Legislativo no refleja una relación de subordinación entre poderes, sino el sometimiento a la ley fundamental, porque el Poder Judicial, en todo caso, estaría defendiendo la supremacía de las normas constitucionales.

El Poder Judicial no debe suplantar atribuciones del Poder Legislativo, pero, en ausencia de leyes ordenadas por la Constitución, la exclusión del control jurisdiccional en el Legislativo tendría como consecuencia el vaciamiento de las normas constitucionales (Zagrebelsky 2009, 152-3).

Derechos fundamentales como limitante del legislador

Existe consenso respecto a que los derechos fundamentales son inherentes a la democracia y, por tanto, como finalidades valiosas en el Estado constitucional, es necesario que existan medios de control que los garanticen y los hagan efectivos.

De hecho, quienes defienden la existencia de la democracia procedimental, es decir, como un mecanismo de toma de decisiones colectivas de la mayoría, coinciden en que deben existir presupuestos de la democracia, pero no reconocen que todos los derechos fundamentales sean necesarios para que exista democracia. Al respecto, Ana Pintore ha criticado la concepción de la Constitución como un contrato dotado de términos perpetuos porque sustrae de forma definitiva la disponibilidad de los derechos de los ciudadanos y, por ende, la posibilidad de decidir su contenido, por lo cual la Constitución, vista de este modo, termina por volverse insaciable y devora a su propia fuente y fundamento (Pintore 2009, 256). Por ello, afirma que si el método democrático es decisonal, deben incluirse los presupuestos de la democracia, pero no sus contenidos (Pintore 2009, 243-9).

Por su parte, Bovero (2009, 220-1) recuerda que la fuerza de los derechos fundamentales proviene del reconocimiento que hace el poder político respecto de ellos y que son producto de una reflexión de la sociedad que concluyó que era imprescindible la existencia de ciertos derechos mínimos sin los cuales los seres humanos no pueden vivir de manera digna. Pero no se trata de contenidos previamente establecidos, sino más bien del reconocimiento que les otorga determinada sociedad como una cuestión requerida. Böckenforde (2000, 95-8) también sostenía la necesidad de que los ciudadanos decidieran el contenido de los derechos a partir de la democracia; asimismo, señalaba que las mayorías no pueden imponerse de forma absoluta en cada caso.

Estas posturas muestran que incluso quienes defienden la idea procedimental de la democracia reconocen como una cuestión necesaria la existencia de ciertos derechos (generalmente políticos) como un prerrequisito de la democracia.

Por otro lado, también se encuentran quienes defienden la existencia de una gama de derechos más amplia, inseparable de la democracia. En ese sentido, Ferrajoli señala que, con el constitucionalismo, el Poder Legislativo es limitado no sólo por las formas de afirmación de la voluntad popular,

sino sustancialmente, por el respeto de normas específicas constitucionales como el principio de igualdad y los derechos fundamentales (Ferrajoli 2006, 18-9). Para él, la voluntad popular sólo se manifiesta auténticamente si puede expresarse libremente mediante el ejercicio, más allá del derecho al voto, de los derechos de pensamiento, de prensa, de información, de reunión, de asociación, y a su vez, los derechos de libertad son efectivos en la medida que son sostenidos por los derechos sociales, pues de lo contrario, están destinados a no ser eficaces.

Por su parte, Garzón Valdés ha expresado la existencia de un coto vedado a partir del cual quedan fuera del debate y de la decisión ciertos puntos fundamentales en los cuales se encuentran aquellos bienes que son considerados básicos para todo plan de vida (Garzón 1989, 156-8). A partir del concepto de dignidad humana —umbral mínimo a partir del cual pueden diseñarse regulaciones para la distribución de los bienes— ubica a los derechos fundamentales (civiles, políticos y sociales) en el coto vedado a las decisiones mayoritarias porque constituyen una parte esencial para concretar el respeto a la dignidad humana (Garzón 2006, 55-7).

En ese tenor, estos autores reconocen, por una parte, la existencia de la democracia como un método para tomar decisiones, pero, a diferencia de quienes conciben la democracia como un procedimiento, añaden la necesidad de dejar fuera de la discusión y de la decisión de las mayorías determinados derechos o valores sustantivos respecto a los cuales no se puede decidir porque son inherentes a la propia democracia, y sin ellos ésta no existiría.

La exposición de las posturas citadas tiene la finalidad de evidenciar su coincidencia con la idea de que la democracia contiene derechos básicos o fundamentales que son inherentes o previos a su existencia, pero indispensables, a pesar de que no existe acuerdo respecto a cuáles son esos derechos.

Ahora bien, el concepto actual de Constitución tampoco puede estar separado de los derechos fundamentales. Los límites al poder estatal y la

definición de libertades son principios esenciales del constitucionalismo (García de Enterría 2006, 52). En ese sentido, la supremacía constitucional, actualmente, tiene dos finalidades: garantizar los derechos y lograr que la Constitución sea la norma directiva que debe seguirse para cumplir una serie de fines valiosos incorporados a la ley fundamental (Fioravanti 2009, 128).

Es importante destacar que los derechos fundamentales no sólo constituyen límites al poder del Estado —pues se trata de espacios a favor de los gobernados en los que el Estado no puede intervenir para reducirlos o afectarlos sin causa justificada (Aragón 2012, 111)—, sino que, al mismo tiempo, exigen garantías de realización. La limitación del poder político y la garantía de los derechos responden a que la finalidad de las democracias y de las constituciones no puede ser únicamente la de hacer posible el poder político, sino garantizar la realización de ciertos valores y fines valiosos (Aguiló 2004, 51-2).

Los derechos fundamentales, como fines valiosos, requieren la acción positiva del Estado para no ser conculcados, por lo que no es suficiente que éste se abstenga de intervenir, sino que debe hacer algo (Alexy 2009, 50-1). Es decir, el Estado tiene la obligación de llevar a cabo las acciones necesarias para proteger los derechos fundamentales (Gomes 1988, 247; Alexy 2008, 214-5). En específico, al Poder Legislativo le corresponde la obligación de producir la legislación que permita la aplicabilidad de los derechos y sus garantías (Ferrajoli 2008, 342). Incluso, el Tribunal Constitucional Federal Alemán ha desarrollado la teoría de la sustancialidad, que establece que la protección de los derechos fundamentales es un mandato prioritario que recae en el legislador, por lo cual tiene el deber de legislar para hacer efectivos esos derechos (Fernández Segado 2008, 104).¹

Por tanto, si el goce de los derechos fundamentales es algo valioso e incluso indispensable en el Estado constitucional democrático, se requiere

¹ Dicha teoría puede advertirse, entre otras, en la sentencia BVerfGE 49, 89, del Tribunal Constitucional Federal Alemán, de la cual puede leerse un breve resumen en español en la compilación de sentencias de Jürgen Schwabe (2009, 487).

que el Poder Legislativo cumpla su deber constitucional de desarrollar las leyes que los hagan efectivos y, en caso del incumplimiento de éste, deben existir mecanismos, como el control jurisdiccional, que remedien esa situación con el fin de mantener la supremacía de la Constitución, pero, principalmente, evitar que los derechos fundamentales —bienes indispensables para respetar la dignidad humana— se conviertan en letra muerta.

Medidas de control jurisdiccional de las omisiones legislativas

Sentencias de recomendación

En este supuesto, los tribunales, por medio de sus sentencias, se limitan a enviar un mensaje al legislador para que subsane el estado de inconstitucionalidad que provoca su inactividad (Ahumada 1991, 182). Entre esas sentencias se encuentran las apelativas.

Zeidler distinguió varios tipos de sentencias apelativas (Zeidler en Díaz 2001, 97):

- 1) Las que tienen el deseo de evitar la confusión en la política constitucional.
- 2) Las que declaran que una situación es aceptable de acuerdo con la Constitución, pero añaden una apelación al legislador para que realice una nueva regulación en todo el ámbito jurídico.
- 3) Las que consideran que una regla es aún aceptable, pero afirman que la Constitución exige su modificación debido a que los cambios sociales o disparidades provocarán poco a poco una violación al principio de igualdad.

El problema de las recomendaciones es que no siempre es clara su eficacia, por lo que, generalmente, depende de la voluntad del legislador corregir la norma (Ahumada 1991, 182). Sin embargo, en otras ocasiones, los órganos jurisdiccionales otorgan plazos como, por ejemplo, algunas

sentencias de apelación del Tribunal Constitucional Federal Alemán, que establecen determinado tiempo a los legisladores para emitir la normativa legal omitida (Fernández Segado 2008, 117).

Una figura muy parecida a las recomendaciones es la llamada de atención² prevista por la Constitución de la República Portuguesa (CRP, artículo 283, 2005). Ésta consiste en una acción de inconstitucionalidad por omisión que faculta al tribunal constitucional para apreciar y verificar el no cumplimiento de la Constitución por la omisión de medidas legislativas necesarias para hacer exigibles las normas constitucionales. El efecto de las sentencias de esa acción es poner en conocimiento de la situación al órgano legislativo. El problema de este tipo de figura es que no existen medidas para que el tribunal constitucional portugués ordene la emisión de las normas que vulneran el orden constitucional, pues se limita a informar de la existencia de una omisión legislativa.

Como se ve, dichas sentencias pueden ser eficaces, principalmente, en los casos en que sea posible declarar la inconstitucionalidad por omisión en una sentencia posterior. Es decir, para lograr efectividad de las recomendaciones, éstas se tienen que vincular a medios de control que permitan declarar la inconstitucionalidad y, sobre todo, remediarla.

Sentencias de inconstitucionalidad futura

Para algunos autores, estas sentencias forman parte de las recomendaciones, pues tienen la finalidad de advertir que una ley es constitucional al momento de resolver, pero en el futuro puede ser inconstitucional. En la sentencia se le comunica al legislador que corrija las deficiencias inconstitucionales con el fin de evitar la invalidez de la norma en casos posteriores. Así, la legislación mantiene su vigencia hasta que se creen las nuevas normas legales (Díaz 2001, 95-6).

² Según Rangel Hernández (2008, 208-9), Néstor Pedro Sagüés considera que la figura utilizada en Portugal para declarar la omisión legislativa es una llamada de atención.

Sentencias que retrasan la inconstitucionalidad

El Tribunal Constitucional de Austria tiene la atribución de retrasar los efectos de anulación de una norma hasta un máximo de 18 meses cuando existen omisiones legislativas, entre otros tipos de inconstitucionalidad. En este caso, la ley sigue vigente hasta que trascorra el plazo señalado por el Tribunal —con excepción de los casos que dan origen a las sentencias y los que se encuentran pendientes de deliberación en el Tribunal—. Después de ese instante, la ley pierde su vigencia (Díaz 2001, 87-9).

Sentencias de inconstitucionalidad parcial

Se producen en aquellos casos en que la ley regula algunos supuestos, pero omite otros que son análogos o cuando injustificadamente delimita el ámbito de aplicación de la disciplina en atención al sexo, raza, etcétera. Este tipo de omisiones refleja la vulneración al principio de igualdad. En ocasiones, la omisión se soluciona cuando el Órgano Jurisdiccional, mediante interpretación, incluye los supuestos omitidos (Ahumada 1991, 186-7).

Sentencias de inconstitucionalidad sin nulidad

En este tipo de sentencias, el Tribunal se limita a declarar que existe inconstitucionalidad por omisión legislativa, pero no declara la nulidad de la norma surgida por la omisión. Es decir, el Tribunal, principalmente, se limita a verificar la conformidad o disconformidad con la Constitución de las normas legales en caso de omisión (Ahumada 1991, 189-90; Díaz 2001, 106-7).

Se diferencian de las sentencias de recomendación por dos razones: la primera es que éstas son, generalmente, sentencias desestimatorias; por su parte, las de inconstitucionalidad sin nulidad son de tipo declarativas de inconstitucionalidad. La segunda distinción es que las sentencias de recomendación tienen un contenido preventivo al legislador, mientras que las de inconstitucionalidad sin nulidad lo obligan a corregir lo que provoca la inconstitucionalidad (Fernández Segado 2008, 122).

Sentencias de incompatibilidad

Esta posibilidad permite que una ley sea declarada compatible con la Constitución, incompatible o nula. Estas sentencias se dan cuando la ley en sí misma es constitucional en cuanto a las situaciones que regula, pero tiene omisiones que deben ser subsanadas por razones constitucionales, es decir, es inconstitucional sólo en cuanto omite algo. Este tipo de sentencias surgen en los casos en que la invalidez de una ley podría crear un vacío o una situación más alejada de la Constitución que las previstas en la norma legal. Como consecuencia, el Órgano Jurisdiccional impone al legislador la corrección de la situación inconstitucional (Díaz 2001, 91-3).

Cuando el Tribunal Constitucional Federal Alemán emite sentencias de incompatibilidad, proporciona soluciones diversas respecto a las situaciones creadas por las normas incompatibles. En algunos casos ha ordenado que la ley declarada inconstitucional no se aplique; en otros, que sí se haga. Incluso ha establecido un “bloque de aplicación” conformado por la parte normativa que se seguirá ejecutando, mientras la parte que se excluye del bloque debe ser nuevamente regulada, por lo cual se suspenden los procedimientos hasta que el legislador emita las normas respectivas. En este caso, las disposiciones incompatibles no pueden aplicarse, por ningún motivo, hasta que el legislador emita la normativa (Díaz 2001, 93-5).

Sentencias aditivas

Una solución a las omisiones legislativas, a partir del control jurisdiccional, son las sentencias aditivas. En este caso, sucede que la legislación no prevé un supuesto sin el cual sería inconstitucional. Para reparar la inconstitucionalidad por omisión, la sentencia añade, mediante interpretación, la parte faltante (Dermizaky 2002, 68; Gascón 2008, 701-2).

Para Gascón Abellán, este tipo de sentencias sólo es admisible cuando crea normas constitucionalmente exigidas, es decir, cuando las normas son necesarias para proteger algún valor constitucional y, además, no exista otro medio para lograrlo. De no cumplir con esos requisitos, la interpretación invadiría las atribuciones del legislador (Gascón 2008, 702-3).

Sentencias que crean normas generales o para el caso concreto

De forma similar a las sentencias aditivas, pero con una intervención más intensa del Poder Judicial, existen medios de control que ante la inactividad manifiesta del legislador permiten a los órganos jurisdiccionales la creación de la legislación correspondiente.

Un ejemplo se encuentra en la Constitución Política de la República del Ecuador (CPE, artículo 436, 2008), la cual contempla la atribución de la Corte Constitucional de declarar la inconstitucionalidad cuando las autoridades o instituciones del Estado, por omisión, inobserven en forma total o parcial los mandatos de las normas constitucionales en el plazo previsto en la ley fundamental o en uno considerado como razonable por la Corte. Y autoriza a la Corte Constitucional para que, en caso de que persista la omisión después de transcurrido el plazo, emita las normas correspondientes de forma provisional. De forma similar, se encuentra regulada la acción por omisión legislativa en el estado de Chiapas, México, ya que su Constitución (CPECH, artículo 64, fracción III, 2011) autoriza al Tribunal Constitucional estatal para que emita leyes provisionales cuando el Congreso local no emita la normativa correspondiente en el plazo fijado por el Tribunal una vez que hubiera decretado la existencia de una omisión a cargo del Congreso derivada de la Constitución federal o la Constitución local.³

Esta atribución ha sido criticada debido a que la emisión de normas legales se trata de una actividad que requiere especialización y una Corte o tribunal constitucional no está habituado a desempeñar esas funciones debido a que tampoco es un órgano parecido a un congreso o a un Parlamento

³ Por su parte, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (CPVER, artículo 65, fracción III, 2000) prevé que una vez que el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz (TSJVER) determine la existencia de una omisión legislativa y el Congreso no la subsane en el plazo concedido, el Tribunal dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto. Esa determinación no establece claramente que el Tribunal emitirá las normas legales omitidas, sino bases para las autoridades; sin embargo, para Sagúés (2009, 72-3) el TSJ está facultado para emitir normas para regular el tema hasta en tanto el legislador no emita la norma correspondiente.

en el que exista deliberación, confrontación de posiciones, demandas colectivas de ideología, transacción de grupos políticos y los jueces no tienen por qué sentirse comprometidos con los partidos e intereses sectoriales, y en razón de que, por lo general, los tribunales tienen cargas de trabajo que les dificultaría realizar la función de crear normas (Sagüés 2009, 75-7).

Esas críticas no son suficientemente fuertes para desacreditar la forma en que la acción por omisión fue legislada en Ecuador y Chiapas, pues no se cuestiona intrínsecamente la atribución de crear normas, además de que pueden ser superadas. Si bien es cierto que los tribunales no se dedican a la elaboración de leyes, esa circunstancia puede solucionarse con una debida capacitación o con la creación en el interior de los órganos jurisdiccionales de unidades especializadas para desarrollar esa función. En segundo lugar, el hecho de que los jueces no tengan que hacer transacciones políticas o mezclar ideologías políticas, ni pactar para la realización de leyes, no sería perjudicial para el contenido de la ley; de hecho, la ausencia de compromisos o ataduras permitiría valorar de forma más objetiva las problemáticas, y las normas no serían producto de negociaciones políticas, sino, en la medida de lo posible, de una objetiva valoración de las circunstancias que hacen necesaria una ley. Por último, es cierto que generalmente los tribunales tienen altas cargas laborales y esa atribución implica realizar una función más, sin embargo, es una cuestión que se puede solucionar, por ejemplo, mediante una óptima distribución presupuestaria y de funciones.

La crítica más fuerte a esta atribución es que las leyes, debido al proceso democrático, son producto de representantes electos por determinado número de ciudadanos, y la creación de leyes por los jueces sería el producto de la voluntad de un número reducido de personas que no cuentan con representación política de nadie (Gargarella 1997, 62-3).

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que la libertad del legislador de crear normas legales no es absoluta porque coexiste junto con otros valores y principios constitucionales. En caso de que las normas

constitucionales no puedan efectuarse en la realidad por la ausencia de leyes, deben existir medios que resuelvan esta situación. En la medida en que sea vea afectada la eficacia de las normas constitucionales se puede justificar la emisión de la normativa correspondiente de manera excepcional y, temporalmente, en tanto el legislador no cumpla con su obligación. Por ejemplo, en caso de que un derecho fundamental no pueda ser disfrutado o no sea eficaz por falta de legislación, se justifica la sustitución del Poder Legislativo, porque de la efectividad de los derechos fundamentales depende la dignidad humana y, justamente, lo que justifica este tipo de decisiones es que no hay certeza de que el legislador corrija la deficiencia (Dermizaky 2002, 70).

Sin embargo, antes de que el juzgador cree normas generales, se debe dotar al juez de otras alternativas que lo eviten, pero al mismo tiempo haga eficaces las normas constitucionales en casos concretos como el mandato de *injunção*, contemplado en la Constitución Política de la República Federativa de Brasil (CPBR, artículo 5.70, 1988). El mandato de *injunção* procede siempre que por ausencia de una norma reguladora se torne inviable el ejercicio de derechos y libertades constitucionales y de las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, a la soberanía y a la ciudadanía, en cuyo caso, el juez no crea normas, sino que hace efectivos los derechos en el caso concreto (Báez 2007, 406-9; García Belaunde 2001). La limitante de este medio es que pueden darse escenarios en los que sea insuficiente una solución al caso concreto, y en su lugar se requiera la emisión de normas generales. Sólo cuando no sea posible dar solución al caso concreto, sea por la naturaleza de las normas constitucionales o por la naturaleza de los medios de control jurisdiccional, podría justificarse la emisión de normas generales de carácter temporal por los órganos jurisdiccionales.

Control de las omisiones en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, artículo 99, 2014) reconoce al TEPJF como la máxima autoridad en materia electoral, salvo cuando se trata del control abstracto de constitucionalidad de leyes electorales, ya que se habla de una facultad reservada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) mediante la acción de inconstitucionalidad (CPEUM, artículo 105, fracción II, 2014). Sin embargo, ninguno de los ordenamientos que establecen las atribuciones y facultades del TEPJF prevén una acción o medio de impugnación para controlar las acciones legislativas.

En ese sentido, la CPEUM (artículo 41, fracción V, 2014) prevé la existencia de un sistema de medios de impugnación para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral. Debe resaltarse que en este artículo constitucional se refiere el control de actos electorales, sin embargo, en ningún momento se hace alusión a omisiones. A su vez, el artículo 99 de la CPEUM (2014) dispone un catálogo de actos respecto a los cuales el TEPJF puede ejercer el control como los relativos a las elecciones de diputados, senadores y presidente de los Estados Unidos Mexicanos; actos y resoluciones de la autoridad federal electoral o de las autoridades electorales de las entidades federativas competentes para organizar las elecciones que vulneren principios constitucionales y legales, así como actos y resoluciones que vulneren los derechos político-electorales, entre otros. Incluso, la CPEUM (artículo 99, párrafo 6, 2014) reconoce la atribución del TEPJF de inaplicar normas electorales contrarias al texto constitucional para el caso concreto. Sin embargo, en dicho artículo de la CPEUM tampoco se prevé expresamente una acción para controlar la inactividad del legislador.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME 2008) regula el recurso de apelación (RAP), el juicio de inconformidad (JIN), el recurso de reconsideración (REC), el juicio para la protección

de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) y el juicio de revisión constitucional electoral (JRC).⁴ Sin embargo, las normas de dicha ley que regulan a tales medios de impugnación, tampoco prevén de forma expresa supuestos para controlar las omisiones legislativas.⁵ Tampoco lo prevé así la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF)⁶ de 2014.

Sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que la Sala Superior del TEPJF realice el control de las omisiones legislativas. A continuación se expondrán algunas de las sentencias en las que se han controlado omisiones legislativas.

Creación de un procedimiento sumario para salvaguardar el orden constitucional y legal de forma inmediata

En el juicio SUP-RAP-17/2006 se planteó la necesidad de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) contara con un procedimiento expedito para impedir la difusión de promocionales en medios de comunicación masiva que vulneraran distintos principios constitucionales, diferente al procedimiento ordinario sancionador establecido en la normativa electoral.

Los problemas jurídicos que se planteaban para el TEPJF eran dos. El primero, que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

⁴ Se excluye de la anterior mención al recurso de revisión (RRV) porque, generalmente, su resolución es competencia de distintos órganos del Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE) (LGSIME, artículo 36, 2008), aunque se precisa que tampoco se prevé su procedencia para impugnar las omisiones del legislador, ya que, generalmente, procede para impugnar actos y resoluciones de órganos del instituto. También se excluye el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores (JLI) debido a que tal medio de impugnación no es apto para controlar actos o resoluciones propiamente electorales, sino laborales respecto de los servidores del IFE.

⁵ Véanse los artículos 40, 41, 43 bis, 50, 62, 79, 80, 82, 83 y 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSIME 2008), en los cuales se advierte que no hay referencia expresa respecto a que el recurso de apelación (RAP), el juicio de inconformidad (JIN), el recurso de reconsideración (REC), el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) y el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) sean procedentes para impugnar las omisiones legislativas.

⁶ Véanse los artículos 189, fracciones I y II, y 195 fracciones I a IV y XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF 2014).

(Cofipe, artículos 269 y 270, 1996) regulaba un procedimiento sancionador cuya finalidad era castigar determinadas conductas infractoras, no así retirar la publicidad. El segundo era que el procedimiento no era sumario y, aun en caso de reconocer que el Consejo General del IFE tenía atribuciones para limitar la difusión de promocionales, no podría impedir el efecto de la difusión de tal propaganda.

Al resolver el asunto, la Sala Superior del TEPJF reconoció que el Consejo General del IFE estaba facultado para resolver planteamientos respecto a la difusión de propaganda en radio, televisión e internet, ya que contaba, entre otras, con las atribuciones expresas de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales aplicables en la materia electoral y que las actividades de los partidos políticos se desarrollaran con apego a tales disposiciones.

En ese sentido, la Sala Superior consideró que los partidos políticos estaban en aptitud de hacer valer ante el instituto electoral su inconformidad respecto a conductas de los otros partidos políticos, coaliciones o sus candidatos que vulneraran los principios que deben regir en toda elección. Sin embargo, destacó que la atribución de vigilancia del instituto y el derecho a inconformarse por parte de los partidos políticos no tenían como finalidad única sancionar, ya que las sanciones eran la última medida en el Estado constitucional, así advirtió la necesidad de que existieran otros medios que no tuvieran esa finalidad punitiva para que el Consejo General del IFE tomara medidas para restaurar el orden constitucional y legal vulnerado.

De tal forma, la Sala Superior señaló que era necesario que existiera un medio específico para que el Consejo General del IFE vigilara el cumplimiento de los principios constitucionales y legales distinto al procedimiento sancionador señalado, porque se requería de un procedimiento que no se agotara en las sanciones y que su fin fuera la prevención o corrección para depurar las posibles irregularidades.

En la sentencia se señaló que no era posible que la atribución del Consejo General del IFE se limitara a emitir una resolución porque no se cumpliría con las formalidades esenciales que exige el artículo 14 de la CPEUM.

Sin embargo, a pesar de la ausencia de un procedimiento específico previsto en la ley (Cofipe, 1996) como el que requería el asunto, la Sala Superior determinó crear dicho procedimiento a partir de la analogía.

Para ello, la Sala Superior primero identificó que los elementos mínimos para respetar la garantía de audiencia son:

- 1) Proporcionar lo necesario para que el demandado o posible afectado tenga conocimiento fehaciente del hecho, acto u omisión de que se trata para que exista una posibilidad real de defenderse.
- 2) Contar con un plazo oportuno para que las partes o posibles afectados puedan aportar pruebas.
- 3) Otorgar a las partes la posibilidad de que puedan fijar su posición de los hechos.
- 4) Finalizar el procedimiento mediante el dictado de una resolución que dirima los puntos de controversia y sea fundada y motivada.

Hecho lo anterior, advirtió que el Cofipe (artículo 270, 1996) preveía un procedimiento que cumplía con esas características, por lo cual debía ser aplicado por analogía. Sin embargo, también precisó que no podía ser idéntico, sino que debía ser más expedito para poder cumplir con finalidades distintas a las sanciones, como retirar de inmediato promocionales en los medios de comunicación masiva con el fin de evitar la irreparabilidad de las violaciones cometidas. Por ello, la Sala Superior señaló cuáles eran las etapas del procedimiento a seguir, que si bien surgieron de aplicar el criterio de analogía respecto del artículo 270 del Cofipe (1996), no menos cierto es que la Sala Superior señaló particularidades del procedimiento distintas a las previstas en tal artículo.

Como se ve, la Sala Superior del TEPJF advirtió la necesidad de que existiera en la legislación un procedimiento expedito a cargo del instituto electoral para vigilar y proteger los principios constitucionales y legales distinto al procedimiento ordinario sancionador. Es decir, a juicio de la

Sala Superior, los principios constitucionales y legales requerían de un procedimiento que pudiera tener medidas preventivas y restauradoras, el cual no estaba previsto en la ley. La Sala detectó un deficiente desarrollo legislativo de los procedimientos para tratar infracciones a los principios constitucionales y electorales, por lo cual advirtió la existencia de una omisión parcial, para así atender el criterio de grado de incumplimiento del legislador. Al mismo tiempo se puede advertir que tal omisión, de acuerdo con la obligación constitucional, era oculta, pues no existía una disposición expresa que estableciera la creación de tal procedimiento.

Por otro lado, en su análisis notó que dicho procedimiento debía tener como características principales la tutela de la garantía de audiencia y la inmediatez, por lo cual, si bien intentó cubrir esa omisión legislativa mediante la aplicación del método de analogía, también dotó al nuevo procedimiento de características propias acorde con sus finalidades. Es decir, la Sala Superior emitió una sentencia aditiva que dio las normas que debían regir al nuevo procedimiento, que si bien se limitaron al caso concreto, advertían la necesidad de seguir un procedimiento similar en casos análogos.

Garantía de acceso a la justicia

En diversas ocasiones, la Sala Superior, mediante la interpretación, ha tenido que ampliar a los sujetos legitimados para promover los medios de impugnación con el fin de garantizar el acceso a la justicia.

En el caso del RAP, se pueden citar los expedientes SUP-RAP-204/2010 y SUP-RAP-205/2010 acumulados, en los que se incluyeron a los concesionarios como sujetos legitimados. En este caso, diversas televisoras controvirtieron un acuerdo del IFE que aprobaba el catálogo de estaciones de radio y televisión que cubrirían el proceso electoral a celebrarse en Coahuila, en el año 2011.

Lo relevante en este asunto —en cuanto a las omisiones legislativas— es que la LGSMIME (2008) no consideraba a los concesionarios de radio y televisión como sujetos legitimados para promover el RAP.

En la sentencia se razonó que los concesionarios y permisionarios de radio y televisión estaban obligados constitucionalmente a poner a disposición del IFE el tiempo del Estado para que los partidos políticos nacionales y locales, así como las autoridades electorales, federales y estatales, pudieran ejercer sus prerrogativas.

Ante esa situación, la Sala Superior consideró que, a pesar de que no existía una norma que dotara a los concesionarios y permisionarios de legitimación, ésta debía ser reconocida para promover el RAP en contra de las determinaciones del IFE en materia de radio y televisión con el fin de garantizar la plena vigencia de la garantía de acceso a la justicia (SUP-RAP-204/2010 y acumulado).

De la misma forma se incluyó entre los sujetos legitimados para promover el RAP a los servidores públicos (SUP-RAP-445/2011 y acumulados). Para llegar a esa conclusión se consideró que los servidores públicos de todas las categorías están obligados constitucionalmente a suspender la difusión de toda propaganda gubernamental en los medios de comunicación masiva durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial. Asimismo, pueden ser responsabilizados por la comisión de una infracción de acuerdo con el Cofipe (artículo 347, 2008). De hecho, el RAP citado se originó porque diversos funcionarios de la Secretaría de Salud y la Secretaría de Gobernación fueron señalados como responsables de cometer diversas infracciones por el Consejo General del IFE. Esas circunstancias llevaron a reconocer a los servidores públicos como sujetos legitimados para promover el RAP.

En cuanto al juicio de revisión constitucional electoral, se puede citar como ejemplo relevante la sentencia del expediente SUP-JRC-121/2013, en la cual se legitimó a los candidatos para promover dicho juicio cuando la controversia verse respecto a los resultados de la elección. La cuestión a resolver por la Sala Superior era determinar si la demanda del juicio de revisión constitucional era procedente, ya que había sido presentada por

el candidato del partido Movimiento Ciudadano a la gubernatura del estado de Baja California, y la LGSMIME (artículo 88, 2008) únicamente legitimaba a los partidos políticos para promover tal juicio.

Al respecto, la Sala Superior razonó que el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva previsto en el artículo 17 de la CPEUM (2014), contiene, entre otros, el derecho de acceso a la justicia y que, a su vez, este derecho exige que todo interés legítimo debe tener acceso a la tutela judicial y que, si bien tiene límites, éstos no deben ser obstáculos excesivos para obtener una sentencia de fondo. Precisado lo anterior, la Sala Superior sostuvo la necesidad de que los candidatos contaran con legitimación para promover el JRC, ya que existe una vinculación entre ellos y los resultados de la elección, pues son quienes pretenden ocupar el cargo de elección popular para el que compiten (SUP-JRC-121/2013).

Como se ve, la Sala Superior ha advertido omisiones legislativas parciales respecto a los sujetos legitimados por la LGSMIME (2008) para promover los medios de impugnación, al evidenciar que existen decisiones de las autoridades electorales que pueden afectar la esfera jurídica de determinados sujetos, cuya legitimación no está contenida en la ley, lo que vulnera la legislación, los derechos de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva. Podría considerarse que las omisiones tratadas en tales sentencias, a su vez, son evidentes por la obligación que impone el derecho fundamental de acceso a la justicia, es decir que quien se vea afectado por la determinación de una autoridad tenga la posibilidad de defenderse.

Ahora bien, para solucionar estas omisiones y, en específico, para evitar la vulneración a tales derechos, la Sala Superior ha ampliado el margen de sujetos legitimados mediante sentencias aditivas.

Derecho de réplica

En el SUP-RAP-175/2009, la Sala Superior advirtió que el Congreso de la Unión había sido omiso al emitir la ley que regulara el derecho de réplica previsto en el artículo 6 de la CPEUM (2014), en el plazo al que estaba

obligado. Lo anterior, debido a que la reforma constitucional que reconoció el derecho de réplica preveía que el Congreso de la Unión debía adecuar las leyes federales en los 30 días naturales siguientes a que entrara en vigor el decreto correspondiente (DOF 2007)⁷ y en razón de que en el decreto por el que se expidió el Cofipe (2008) se estableció que a más tardar el 30 de abril de 2008 se debía emitir la ley reglamentaria del derecho de réplica (DOF 2008).

Al resolver el RAP referido se razonó que fue incorrecto que la autoridad responsable negara el derecho de réplica, entre otras razones, por no existir la legislación que lo configurara, pues los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución no podían estar sujetos a que el Poder Legislativo emitiera la ley. En ese sentido, se afirmó que corresponde a las instancias administrativas y jurisdiccionales integrar y aplicar directamente la Constitución (SUP-RAP-175/2009).

Al igual que en el juicio SUP-RAP-17/2006, se razonó que la autoridad administrativa electoral debe tomar las medidas para restaurar el orden violentado con independencia de las sanciones que se den por infracciones administrativas, por ello, aun ante la ausencia de la ley respectiva, el IFE debía tomar las medidas pertinentes cuando los ciudadanos hicieran valer violaciones a los principios legales y constitucionales que deben regir toda elección.

Ahora bien, con el fin de lograr la protección del derecho de réplica se razonó que éste debía tutelarse mediante el procedimiento especial sancionador previsto en el Cofipe (artículo 367, 2008), ya que tenía como finalidad la protección de difusión de información veraz por parte de los partidos políticos o terceros en contra de otros partidos políticos o candidatos. En ese sentido, se concluyó que la protección del derecho de réplica

⁷ En los artículos primero y tercero transitorios se estableció que el decreto entraría en vigor al día siguiente a la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y que el Congreso de la Unión debía realizar las adecuaciones correspondientes en un plazo máximo de 30 días naturales contados a partir de la vigencia del decreto (DOF 2007).

tenía una finalidad similar al procedimiento especial sancionador, por lo cual era razonable que tal derecho se tutelara mediante el procedimiento administrativo, además de ser más expedito que el procedimiento ordinario (SUP-RAP-175/2009).

Como se ve, en este precedente se razonó que frente a la omisión de emitir leyes ordenadas por la Constitución, principalmente cuando se trate de derechos fundamentales, se debe buscar la aplicación directa de la Constitución y utilizar métodos de interpretación que permitan integrar la norma. En este caso, aunque no se mencione expresamente en la sentencia, ante la ausencia de regulación de un procedimiento para tutelar el derecho de réplica, por analogía, se estableció que tal derecho se puede proteger mediante el procedimiento administrativo sancionador.

Estos precedentes muestran el control de omisiones evidentes porque existía un mandato constitucional de legislar respecto al derecho de réplica. La omisión analizada también era de tipo absoluto porque no se había legislado al respecto.

Por otro lado, se considera que este ejemplo muestra que el concepto de omisión legislativa debe extenderse no sólo a los casos en que las normas constitucionales no puedan aplicarse directamente, pues en este asunto, la autoridad responsable, a pesar de poder realizar la aplicación directa de la Constitución, razonó que no podía hacerlo por no existir una ley reglamentaria. Es decir, la falta de leyes que concreten las normas constitucionales genera que las autoridades nieguen el ejercicio de derechos aun cuando se pueda aplicar directamente la Constitución. Así, a fin de evitar que en futuros casos las autoridades nieguen un derecho, es necesario que el concepto de omisión legislativa considere la inactividad del legislador respecto de una orden constitucional de producir una ley, sea una norma constitucional de eficacia directa o indirecta. De esta forma, con independencia de que los tribunales apliquen las normas constitucionales para resolver la omisión, pueden puntualizar al legislador que se encuentra en estado de mora respecto al cumplimiento de una obligación constitucional.

Derecho de autodeterminación de pueblos y comunidades indígenas

El 14 de agosto de 2001 se publicó la reforma constitucional que incorporó al artículo 2 de la ley fundamental el derecho de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas. A partir de éste se les concedió autonomía, entre otras cuestiones, para elegir a sus autoridades o representantes de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. En el artículo segundo transitorio del decreto por el que se aprobó dicha reforma constitucional se estableció que a la entrada en vigor de las reformas, las legislaturas de las entidades federativas deberían realizar adecuaciones a las leyes locales que procedieran y reglamentaran lo estipulado en la reforma (DOF 2001).

En el juicio SUP-JDC-9167/2011 la Sala Superior del Tribunal Electoral enfrentó la falta de una legislación secundaria en Michoacán que regulara los procedimientos para que los pueblos y comunidades indígenas ejercieran los derechos de autodeterminación en su vertiente de elegir a sus autoridades de acuerdo con sus usos y costumbres.

El juicio se originó porque un grupo de ciudadanos de la comunidad indígena de Cherán, Michoacán, pidieron al instituto electoral de este estado que se le permitiera realizar elecciones conforme a sus usos y costumbres. El instituto local reconoció que las comunidades indígenas contaban con el derecho de autodeterminación al ser consagrado por la CPEUM (artículo 2, 2014), y por otros instrumentos internacionales, pero señaló, entre otras cuestiones, que no bastaba con que se tuviera un derecho consignado, sino que era necesario contar con mecanismos para su ejercicio y con autoridades competentes para hacer efectivo el derecho. Asimismo, manifestó carecer de facultades para ejercer control de constitucionalidad o convencionalidad, por lo cual no podía aplicar directamente la ley fundamental ni los tratados internacionales, porque ello conllevaría a inaplicar el código electoral del estado. Por ello, el instituto señaló que carecía de atribuciones para resolver la petición (Periódico Oficial del Gobierno

Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo 2011). Esa determinación fue controvertida por los ciudadanos indígenas de Cherán y de ahí se originó el juicio SUP-JDC-9167/2011.

Como se ve, la razón principal para que el instituto electoral michoacano negara la petición de los ciudadanos indígenas de Cherán fue la falta de legislación secundaria que regulara el derecho de las comunidades indígenas a elegir a sus autoridades con sus propias normas.

Al resolver la controversia (SUP-JDC-9167/2011), la Sala Superior consideró que el hecho de que no existiera legislación secundaria no era suficiente para que el instituto electoral local no atendiera la petición, y puntualizó que estaba obligado a aplicar los principios rectores que la Constitución establece respecto a los derechos humanos de los pueblos indígenas. Posteriormente, analizó la petición de los ciudadanos indígenas de Cherán, para lo cual estableció los alcances de los derechos de autodeterminación y autogobierno de las comunidades indígenas, y señaló que independientemente de que las leyes consideraran esos derechos, por tratarse de principios establecidos en la ley fundamental y en los tratados internacionales, contaban con carácter imperativo de obediencia inexcusable. Así, razonó que no podía soslayarse la protección de los derechos con base en la ausencia de leyes que los regularan, sino al contrario, las autoridades deben acudir a los principios rectores de interpretación y aplicación que en materia de derechos humanos establece el artículo 1 constitucional, el cual exige que las autoridades estatales respeten, protejan, garanticen y promuevan los derechos humanos. En ese sentido, enfatizó que los derechos que forman parte de la Constitución deben ser aplicados por las autoridades de todos los ámbitos sin necesidad de que exista una ley secundaria que los regule.

Una vez que la Sala reconoció que los ciudadanos indígenas de Cherán contaban con el derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, desarrolló un procedimiento para lograr la protección de tal derecho, en el cual incluyó:

- 1) Consultar a la comunidad para verificar si la mayoría deseaba celebrar la elección por usos y costumbres.
- 2) De aprobarse la consulta, debían someterse al Congreso local los resultados, para que éste determinara la fecha de la elección y la fecha de toma de protesta.
- 3) Debían llevarse a cabo las consultas, así como tomar medidas conducentes y adecuadas para establecer condiciones de diálogo y consenso necesarias para que, en su caso, se realizaran las elecciones por usos y costumbres.

Por último, se señaló que habían transcurrido más de 10 años desde el inicio de la vigencia de la reforma constitucional al artículo 2 en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, sin que el Congreso michoacano cumpliera con la obligación de armonizar la legislación con tal reforma constitucional, por lo cual se le ordenó que emitiera las normas legales correspondientes (SUP-JDC-9167/2011).

La sentencia muestra que la omisión originada era evidente al existir una orden constitucional expresa de legislar en la materia. De la misma forma, la omisión fue absoluta porque la legislatura local no había expedido legislación para acatar el mandato constitucional.

Candidaturas independientes, iniciativa ciudadana y consulta popular

El 9 de agosto de 2012 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) diversas reformas a la Constitución federal, cuyo contenido era, esencialmente, lo que se denominó como reforma política (DOF 2012). Debido a esa reforma, se adicionaron a la Constitución diversas figuras como las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana y la consulta popular, entre otras.

Los artículos transitorios primero y segundo del decreto correspondiente a tal reforma dispusieron, respectivamente, que el Congreso de la Unión,

los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal debían expedir la legislación respectiva en el plazo de un año, a partir de su entrada en vigor (DOF 2012). Cabe señalar que de acuerdo con el artículo primero transitorio del decreto, la reforma entró en vigor el 10 de agosto de 2012, es decir, un día después de la publicación del decreto en el DOF. Por tanto, el límite para que el Congreso de la Unión, los congresos locales y la Asamblea Legislativa emitieran la legislación atinente vencía el 10 de agosto de 2013.

Pese a la orden de legislar por parte de la ley fundamental, algunas legislaturas estatales incumplieron con tal obligación. En el juicio SUP-JRC-122/2013 se da cuenta de esa situación. Ese juicio surgió porque el Partido Acción Nacional (PAN) promovió un JRC en contra del Congreso del estado de Tamaulipas por no emitir las leyes correspondientes a la reforma política aludida.

La sentencia que resolvió el asunto tiene varios componentes que deben destacarse debido a que se precisan algunos elementos del control de las omisiones legislativas por los medios de impugnación que conoce el TEPJF. En primer lugar, en dicha sentencia se dejó en claro que el control de las omisiones legislativas debe ser parte del control de constitucionalidad en atención al derecho a la tutela judicial efectiva (CPEUM, artículo 17, 2014) y los medios de impugnación en materia electoral tienen como fin garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad (CPEUM, artículo 41, 2014), sobre todo cuando tales omisiones versen acerca de la emisión de normas indispensables para el desarrollo del proceso electoral (SUP-JRC-122/2013). Esto hace diferentes a las sentencias anteriores en las que la Sala Superior había controlado omisiones legislativas, pues en los precedentes anteriores no se había establecido con la misma claridad y precisión que el sistema de medios de impugnación en materia electoral es procedente para controlar la inactividad del legislador.

Otro elemento importante es la definición utilizada para referirse a las omisiones legislativas. En la sentencia, después de establecer la procedencia del medio de impugnación, los alcances del principio de supremacía

constitucional y la fuerza vinculante de la Constitución, la Sala Superior del TEPJF señaló que la omisión del legislador se da cuando éste está constreñido a desarrollar una ley por un mandato constitucional y no lo hace, y se añadió que la omisión legislativa se genera al no actuar, a pesar de las previsiones constitucionales expresas o ante la regulación deficiente o discriminatoria, y al no respetar el principio de igualdad (SUP-JRC-122/2013).

Esta definición es importante para zanjar el debate doctrinario referido a cuando se actualiza una omisión legislativa. Líneas atrás en este trabajo se expuso que, para algunos autores, la omisión legislativa sólo se da cuando no es posible aplicar de forma directa la Constitución. Al respecto, se consideró la necesidad de incluir en la definición de omisión legislativa a la inactividad del legislador cuando la Constitución le ordenara emitir una ley, o bien, cuando no se ordenara expresamente, pero fuera necesaria la ley para hacer efectivos los mandatos constitucionales. Esto, con independencia de que al analizar el caso concreto se advierta que a pesar de la omisión sea posible aplicar directamente la Constitución, pues por un lado, se lograría el cumplimiento de la norma constitucional que ordena la emisión de una ley privilegiando la supremacía de la ley fundamental y, por otro, a pesar de que es posible aplicar directamente la Constitución, en muchas ocasiones, las autoridades distintas a los órganos jurisdiccionales dejan de hacer efectivos los derechos fundamentales por falta de previsión legal, como se puede advertir del caso Cherán (SUP-JDC-9167/2011) y de los hechos que dieron origen al expediente SUP-RAP-175/2009 (derecho de réplica), ambos expuestos en este trabajo.

La línea argumentativa de la sentencia parece sugerir que el control de las omisiones es necesario cuando existe incumplimiento de una obligación constitucional, con independencia de si se puede aplicar directamente la Constitución o no. De hecho, en la sentencia se especifica que, cuando se exceda el plazo para legislar previsto en la Constitución, es necesario que el Órgano Jurisdiccional tome las medidas adecuadas, prudentes y razonables para que el Poder Legislativo cumpla con los requerimientos

constitucionales. Cuando no haya plazo previsto por la Constitución, se deben tomar en cuenta los elementos propios del proceso electoral, las circunstancias particulares del sujeto obligado, así como las consecuencias sociales que la demora pudiere ocasionar, es decir, se resolverá caso por caso y se tomarán en cuenta las circunstancias específicas (SUP-JDC-9167/2011).

Otra cuestión importante es que en la sentencia se aclara que el control de las omisiones legislativas de los medios de impugnación electoral existe cuando éstas son de carácter concreto, es decir, cuando afecten de manera directa e inminente el contenido de los derechos político-electorales (SUP-JDC-9167/2011). Lo anterior parece delimitar el campo de control del TEPJF, pues, como se vio, tiene competencia y atribuciones para realizar el control concreto de la constitucionalidad. En la sentencia no pasa desapercibido esto, ni que la consecuencia de una sentencia de control de omisiones legislativas puede ser la emisión de una norma general. Para no exceder la competencia y atribuciones establecidas en la Constitución, e interferir en el control abstracto que ejerce la SCJN, se aclara en la sentencia que no todas las omisiones legislativas pueden ser controladas por el TEPJF, sino sólo aquellas que provoquen la afectación inminente a los derechos fundamentales de corte político-electoral o a algún principio constitucional.

Cabe indicar que la sentencia también señala que las obligaciones controlables son las que se dan en las competencias de ejercicio obligatorio del órgano legislativo correspondiente. En la sentencia se aclara que tales obligaciones deben estar expresamente previstas en la Constitución (SUP-JRC-122/2013). El problema de esta afirmación es que en la doctrina se ha reconocido que la obligación de legislar no necesariamente debe estar prevista de manera expresa, sino que se deben determinar los casos en que los mandatos constitucionales requieren una regulación para poder materializarse, a pesar de que la Constitución no señale la necesidad de una ley.

Finalmente, en la sentencia se concluyó que el Congreso de Tamaulipas había incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto al dejar de emitir la legislación correspondiente en el plazo establecido en el decreto de la reforma constitucional, por lo cual se le ordenó que realizara las adecuaciones correspondientes a la legislación local.

Consideraciones finales

La omisión de emitir leyes es un problema actual que puede lesionar el ejercicio de los derechos fundamentales, por un lado, porque existen normas constitucionales que para ser efectivas requieren un desarrollo legal. En otros casos, aun cuando existen normas constitucionales que pueden aplicarse directamente, hay autoridades que dejan de hacerlo al argumentar la falta de normas legales, por lo cual, al menos, se impide el ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos. Ejemplos de esta situación se pueden advertir en el caso Cherán (SUP-JDC-9167/2011), en el cual se negó el derecho de autodeterminación de la comunidad de Cherán de elegir a sus autoridades conforme a sus normas de derecho indígena, y en el expediente SUP-RAP-175/2009, en el cual se advierte que el IFE negó el ejercicio del derecho de réplica. En ambos casos la negativa de la autoridad se basó en la inexistencia de leyes que hicieran efectivos los respectivos derechos constitucionales.

Este último supuesto revela que la noción de omisión legislativa, ya sea doctrinalmente o en el desarrollo legislativo o jurisprudencial de la figura, requiere incluir en el control a los supuestos en los que la Constitución ordena emitir una ley y existe inactividad del legislador, a pesar de que la norma constitucional se pueda aplicar directamente, pues, como se vio, existen autoridades que argumentan la falta de legislación para impedir un derecho, y si bien eso se puede reparar mediante el control jurisdiccional, las negativas finalmente representan un impedimento innecesario para el ejercicio de un derecho y se pueden evitar por medio de la emisión de una norma.

Por otro lado, si bien es cierto que no existe una disposición legal ni constitucional que prevea la procedencia de los medios de impugnación

en materia electoral para controlar las omisiones legislativas, la Sala Superior del TEPJF ha realizado el control de ellas gracias al sistema de medios de impugnación.

Por ejemplo, en el caso de la creación del procedimiento sancionador sumario (SUP-RAP-17/2006), realizó el control de omisiones parciales porque existía legislación en la materia, pero era deficiente; en ese caso también realizó el control de una omisión constitucional oculta, pues la creación de dicho procedimiento no estaba expresamente establecida en la Constitución.

Por otra parte, cuando la Sala Superior amplió a los sujetos legitimados por la ley para promover los medios de impugnación (SUP-RAP-204/2010 y SUP-RAP-205/2010 acumulados; SUP-RAP- 455/2011 y acumulados, y SUP-JRC-121/2013) también realizó el control de omisiones parciales porque existía la legislación, pero carecía de determinados supuestos necesarios para dar vigencia al derecho de acceso a la justicia. A su vez, la omisión analizada era expresa porque hay un mandato constitucional que reconoce el derecho de acceso a la justicia.

En los casos relativos al derecho de réplica (SUP-RAP-175/2009) y derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas en su vertiente de elección de autoridades conforme a sus usos y costumbres (SUP-JDC-9167/2011), la Sala Superior realizó el control de omisiones legislativas absolutas porque no se emitió la legislación en el plazo establecido por la Constitución. La diferencia fue la conclusión del efecto de la omisión en cada caso: la ausencia del derecho de réplica fue regulado mediante el procedimiento sancionador al aplicar directamente la Constitución. En el caso del reclamo de la elección por usos y costumbres del ayuntamiento de Cherán, la Sala Superior también desarrolló un procedimiento para aplicar la Constitución de manera directa para que de esa forma se respetara el derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas, pero, adicionalmente, ordenó al Congreso de Michoacán que emitiera la legislación correspondiente.

Igualmente, respecto al caso expuesto de candidaturas independientes (SUP-JRC-122/2013), la Sala Superior determinó que existía una omisión absoluta por no expedirse la ley en el plazo que la Constitución ordenó.

El mayor problema del control de las omisiones legislativas a cargo del TEPJF se encuentra en los argumentos de la sentencia referida (SUP-JRC-122/2013) porque en ella se estableció que la obligación de legislar debe estar expresamente establecida en la Constitución. Con ello, se niega la posibilidad de extraer obligaciones constitucionales implícitas (omisiones ocultas), a pesar de que la doctrina ha reconocido esa posibilidad y de que la Sala Superior adoptó una decisión distinta al crear el procedimiento especial sancionador (SUP-RAP-17/2006). De continuar con el último criterio, es decir, el no reconocer obligaciones constitucionales implícitas, se corre el riesgo de no poder controlar los supuestos en los que se requiera de una regulación legal para poder materializar los mandatos constitucionales a pesar de que éstos no establezcan expresamente la necesidad de una ley.

Fuentes consultadas

- Aguiló Regla, Josep. 2004. *La constitución del Estado constitucional*. Lima: Palestra.
- Ahumada Ruiz, María Ángeles. 1991. "El control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 8 (enero-abril): 169-94.
- Alexy, Robert. 2008. *Teoría de los derechos fundamentales*. 2ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- . 2009. Sobre los derechos constitucionales a la protección. En *Derechos sociales y ponderación*, ed. Ricardo García. 2ª ed. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Aragón, Manuel. 2012. La Constitución como paradigma. En Carbonell 2012, 217-33.
- Astudillo, César. 2007. La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México. En Carbonell 2007, 297-380.
- Báez Silva, Carlos. 2007. La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México. En Carbonell 2007, 381-439.
- Böckenforde, Ernst. 2000. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Madrid: Trotta.
- Bovero, Michelangelo. 2009. Derechos fundamentales y democracia en la teoría de Ferrajoli. Un acuerdo global y una discrepancia concreta. En Cabo y Pisarello 2009, 215-42.
- Bulygin, Eugenio. 2005. Creación y aplicación del derecho. En *Lagunas en el derecho. Una controversia sobre el derecho y la función judicial*. Fernando Atría, Eugenio Bulygin, José Juan Moreso, Pablo Navarro, Jorge Rodríguez y Juan Ruiz Manero, 29-44. Madrid: Marcial Pons.
- Cabo, Antonio de y Gerardo Pisarello. 2009. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. 4ª ed. Madrid: Trotta.
- Carbonell, Miguel, coord. 2007. *En busca de las normas ausentes*. 2ª ed. México: UNAM.

- , comp. 2012. *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*. 5ª ed. México: Porrúa.
- Casal, Jesús María. 2006. La protección constitucional frente a las omisiones legislativas. En *Derecho Procesal Constitucional*, coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 2235-92. Tomo III. 5ª ed. México: Porrúa/Colegio de Secretarios de la SCJN.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 1996. México: IFE.
- . 2008. Disponible en http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/codigo-federal-de-instituciones-y-procedimientos-e-0#texto_LIBRO_SÉPTIMO (consultada el 12 de enero de 2014).
- CPBR. Constitución Política de la República Federativa de Brasil. 1988. Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html> (consultada el 10 de enero de 2014).
- CPE. Constitución Política de la República del Ecuador. 2008. Disponible en <http://www.mmree.gob.ec/ministerio/constituciones/2008.pdf> (consultada el 28 de diciembre de 2013).
- CPECH. Constitución Política del Estado de Chiapas. 2011. Disponible en http://www.congresochiapas.gob.mx/new/InfoParlamentaria/CONSTITUCION_ESTATAL.pdf (consultada el 2 de enero de 2014).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. Disponible en <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2014-constitucion-politica-de-los-estados-unidos-m> (consultada el 20 de enero de 2014).
- CPVER. Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Disponible en http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION_POLITICA_29_08_13.pdf (consultada el 12 de enero de 2014).
- CRP. Constitución de la República Portuguesa. 2005. Disponible en <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> (consultada el 2 de febrero de 2014).

- Dahl, Robert. 2009. *La poliarquía*. 3ª ed. Madrid: Tecnos.
- Dermizaky, Pablo. 2002. "La inconstitucionalidad por omisión". *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* 6 (enero-diciembre): 63-71.
- Díaz Revorio, Francisco Javier. 2001. "El control de la constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas en el derecho comparado europeo". *Revista Española de Derecho Constitucional* 21 (enero-abril): 81-130.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2001. Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 14 de agosto.
- . 2007. Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 13 de noviembre.
- . 2008. Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 14 de enero.
- . 2012. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. 9 de agosto.
- Eto Cruz, Gerardo. 2002. Una defensa constitucional: la acción de inconstitucionalidad por omisión. En Vega Gómez y Corzo Sosa 2002, 165-85.
- Fernández Rodríguez, José Julio. 1998. "La inconstitucionalidad por omisión en Portugal". *Revista de Estudios Políticos* 101 (julio-septiembre): 335-59.
- . 2007. Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión. En Carbonell 2007, 1-48.
- Fernández Segado, Francisco. 2008. "El control de las omisiones legislativas por el Bundesverfassungsgericht". *Teoría y realidad constitucional* 22 (segundo semestre): 93-135.
- Ferrajoli, Luigi. 2006. "Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales". *Doxa: Cuadernos de filosofía* 29 (anual): 15-31.

- . 2008. “La esfera de lo indecible y la división de poderes”. *Estudios constitucionales* 1 (enero-junio): 337-43.
- Ferreres Comella, Víctor. 2010. El control judicial de la constitucionalidad de la ley. El problema de su legitimidad democrática. En *El canon neoconstitucional*, eds. Miguel Carbonell y Leonardo García Jaramillo, 477-503. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Fioravanti, Maurizio. 2009. *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones*. 6ª ed. Madrid: Trotta.
- García Belaunde, Domingo. 2001. *Derecho procesal constitucional*. Disponible en <http://www.garciabelaunde.com/Biblioteca/DProcesalConstitucional.pdf> (consultada el 11 de enero de 2014).
- García de Enterría, Eduardo. 2006. *La Constitución como norma y el Tribunal constitucional*. 4ª ed. Navarra: Thomson Civitas.
- Gargarella, Roberto. 1997. “La dificultad de defender el control judicial de las leyes”. *Isonomía* 6 (abril): 55-70.
- Garzón Valdés, Ernesto. 1989. “Representación y democracia”. *Doxa: Cuadernos de filosofía* 6 (anual): 142-64.
- . 2006. ¿Cuál es la relevancia moral del concepto de dignidad humana? En *El positivismo jurídico*, Eugenio Bulygin, 13-58. México: Fontamara.
- Gascón Abellán, Marina. 2008. Justicia constitucional: la invasión del ámbito político. En *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho*, coords. Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 687-710. Tomo I. México: IJ-UNAM/Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional/Marcial Pons.
- Gomes Canotilho, José Joaquín. 1988. “Tomemos en serio los derechos económicos, sociales y culturales”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 1 (septiembre-diciembre): 239-60.
- Kelsen, Hans. 2001. *La garantía jurisdiccional de la Constitución*. México: IJ-UNAM.
- . 2010. *Teoría general del derecho y del Estado*. 3ª ed. México: UNAM.

- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. Disponible en <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/ley-general-del-sistema-de-medios-de-impugnacion-e> (consultada el 27 de enero de 2014).
- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2014. Disponible en <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2014-ley-organica-del-poder-judicial-de-la-federac> (consultada el 28 de enero de 2014).
- Pastor Badilla, Claudia y Eduardo Hernández Sánchez. 2008. “La omisión legislativa en la protección de los derechos políticos”. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 2 (segundo semestre): 275-91.
- Peña Freire, Antonio Manuel. 1997. *La garantía en el Estado constitucional de derecho*. Madrid: Trotta.
- Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo. 2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán por el que se da respuesta a la petición de la comunidad indígena de Cherán para celebrar elecciones bajo sus usos y costumbres. 15 de septiembre. Disponible en <http://201.159.134.38/obtenerpdf.php?path=/Documentos/ESTADO/MICHOACAN/o1534345.pdf&nombrec clave=o1534345.pdf> (consultada el 23 de febrero de 2014).
- Pintore, Ana. 2009. Derechos insaciables. En Cabo y Pisarello 2009, 243-65.
- Rangel Hernández, Laura. 2008. “La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en la Constitución mexicana. Un avance en el acceso a la justicia constitucional”. *Cuestiones constitucionales* 27 (enero-junio): 201-26.
- Rubio Llorente, Francisco. 2012. La Constitución como fuente de derecho. En Carbonell 2012, 155-76.
- Sagüés, Nestor Pedro. 2009. “Novedades sobre inconstitucionalidad por omisión. La Corte Constitucional de Ecuador como legislador suplen-

- te y precario”. *Estudios Constitucionales* 2 (segundo semestre): 71-9.
- Schwabe, Jürgen, comp. 2009. *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán. Extractos de las sentencias más relevantes*. México: Konrad Adenauer Stiftung.
- Sentencia SUP-CDC-5/2013. Denunciante: Sala Regional Monterrey. Sustentantes: Sala Superior y Sala Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/CDC/SUP-CDC-00005-2013.htm> (consultada el 1 de marzo de 2014).
- SUP-JDC-9167/2011. Actores: Rosalba Durán Campos y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm> (consultada el 11 de enero de 2014).
- SUP-JRC-121/2013. Actor: Felipe Daniel Ruanova Zárate. Autoridad responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JRC/SUP-JRC-00121-2013.htm> (consultada el 27 de enero 2014).
- SUP-JRC-122/2013. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JRC/SUP-JRC-00122-2013.htm> (consultada el 12 de febrero de 2014).
- SUP-RAP-17/2006. Actor: Coalición “Por el bien de todos”. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2006/RAP/SUP-RAP-00017-2006.htm> (consultada el 12 de enero de 2014).
- SUP-RAP-175/2009. Actores: Partido de la Revolución Democrática y otro. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00175-2009.htm> (consultada el 12

de febrero de 2014).

— SUP-RAP-204/2010 y SUP-RAP-205/2010, acumulados. Actores: Televisión Azteca S.A. de C.V. y otros. Autoridades Responsable: Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00204-2010.htm> (consultada el 20 de febrero de 2014).

— SUP-RAP-455/2011 y acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00455-2011.htm> (consultada el 15 de enero de 2014).

Vega Gómez, Juan y Edgar Corzo Sosa, coords. 2002. Instrumentos de tutela y justicia constitucional. México: Asociación Argentina de Derecho Constitucional/Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid/Fundación de Derecho Público/Fundación Editorial Jurídica Venezolana/Hispanamer/Universidad Central de Chile/Universidad Externado de Colombia/Universidad de Lima/UNAM/Pemex.

Villaverde, Ignacio. 2007. La inconstitucionalidad por omisión un nuevo reto para la justicia constitucional. En Carbonell 2007, 49-73.

Zagrebelsky, Gustavo. 2009. *El derecho dúctil*. 9ª ed. Madrid: Trotta.

—. 2012. La Constitución y sus normas. En Carbonell 2012, 67-92.