

Omisión legislativa. Estudio comparado de su tratamiento y forma de control entre la Sala Constitucional de Costa Rica y la Suprema Corte de Justicia Mexicana.

Laura Patricia Rojas Zamudio¹.

I. Generalidades.

En general, se entiende por omisión legislativa la inactividad del legislador en el desarrollo de sus funciones relativas a la expedición de leyes.

El tratadista Fernández Rodríguez conceptualiza la inconstitucionalidad por omisión como la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación².

¹ Secretaria de Estudio y Cuenta adscrita a la ponencia del señor Ministro José Ramón Cossío Díaz.

² Carbonell, Miguel, compilador, "En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión", Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2003, p. 29.

II. Tratamiento de las omisiones legislativas en Costa Rica.

En Costa Rica el control de la omisión legislativa se lleva a cabo a través de la acción de inconstitucionalidad, ya que de conformidad con el artículo 73, inciso a) de la Ley número 7135 “Ley de la Jurisdicción Constitucional”, este medio de control es procedente contra leyes y otras disposiciones generales que infrinjan, por acción u **omisión**, alguna norma o principio constitucional³.

Así entonces, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica tiene competencia legal expresa para conocer y resolver, vía acción de inconstitucionalidad, las omisiones legislativas que sean impugnadas⁴.

En este sentido, la Sala Constitucional costarricense ha dado entrada a ciertos casos en los que ha analizado la omisión del Poder Legislativo para expedir leyes. Tomaremos aquí como caso para analizar, la sentencia 05649-2005 en la que los accionantes⁵ impugnaron la omisión del Poder Legislativo para emitir la ley de

³ La Ley número 7135, en su artículo 73, inciso a) prevé: “Artículo 73.- Cabrá la acción de inconstitucionalidad: a) Contra leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u **omisión**, alguna norma o principio constitucional”.

⁴ El artículo 4 de la Ley 7135 indica que la jurisdicción constitucional se ejerce por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia establecida en el artículo 10 de la Constitución Política de Costa Rica. Sala que está formada por 7 magistrados propietarios y 12 suplentes.

⁵ Conviene precisar que los accionantes fueron por un lado un ciudadano y por otro, el Defensor de los Habitantes. En Costa Rica, cualquier ciudadano puede promover una acción de inconstitucionalidad, pero se trata de una legitimación limitada ya que se requiere como requisito de procedencia, que exista un asunto sobre el tema, pendiente de resolver ante los tribunales, inclusive de hábeas corpus o de amparo (artículo 75 de la Ley 7135). Por su parte, el Defensor de los Habitantes tiene una legitimación amplia ya que no requiere la existencia del caso previo pendiente de resolución.

referéndum e iniciativa popular, argumentando que dicha omisión impedía el ejercicio del derecho fundamental del pueblo para legislar y reformar parcialmente la Constitución Política en forma directa. También señalaron los accionantes que la omisión impugnada lesionaba el principio de legalidad y desacataba los mandatos constitucionales previstos en los artículos 105 y 123 constitucionales —modificados por reforma constitucional número 8281—, que establecen la obligatoriedad de la Asamblea Legislativa de dictar las leyes en materia de referéndum e iniciativa popular, dentro del año siguiente a la reforma (esto se preveía en los artículos transitorios).

La Sala Constitucional costarricense determinó que se trataba de una omisión absoluta de la Asamblea Legislativa en dictar las leyes en materia de referéndum e iniciativa popular. Para llegar a esta determinación se argumentaron las consideraciones siguientes:

1.- El Derecho de la Constitución es el conjunto de principios, valores y preceptos constitucionales contenidos en la Constitución y puede infringirse por conductas activas u omisas.

2.- La Asamblea Legislativa quebranta el bloque de constitucionalidad por acción cuando dicta leyes inconstitucionales o cuando incurre en vicios sustanciales en el procedimiento legislativo.

3.- La Asamblea Legislativa quebranta el bloque de constitucionalidad por omisión cuando: a) Existe un mandato del constituyente originario o poder reformador de la Constitución para que dicte una ley que desarrolle un contenido constitucional y no lo hace (Omisión Absoluta); y, b) Sí se dictó la ley, pero a pesar de ello, es discriminatoria por omisión ya que no regula la situación de un determinado sector o grupo de la población o de los eventuales destinatarios que debió comprender (Omisión Relativa).

4.- La Constitución Política tiene una eficacia normativa y directa que vincula fuertemente a todos los poderes constituidos —incluso a la Asamblea Legislativa y a la propia Sala Constitucional—, y los conmina a respetarla y observarla, para evitar que sea inobservada.

5.- El Constituyente puede ordenar de manera explícita o implícita que determinados contenidos constitucionales sean desarrollados por el legislador.

A). Forma explícita. Cuando el constituyente le indica al legislador expresamente que se debe emitir una ley. Aquí pueden darse dos situaciones: a) que no le señale plazo para hacerlo, en este caso debe entenderse que se trata de un plazo razonable para el cumplimiento del mandato constitucional, sin perjuicio de que el órgano legislativo pondere si tal desarrollo resulta políticamente oportuno; y b) que le fije un plazo para hacerlo, en este caso es el propio poder reformador el que limita los tiempos del órgano legislativo. Aquí se trata de una auto-restricción, porque es el propio

legislador —aunque en funciones de constituyente— el que fija el plazo.

B). Forma implícita. Aunque el constituyente no disponga que una ley regulará la materia, por la naturaleza de ésta, es necesaria la actuación legislativa para su adecuada aplicación operativa porque no son normas constitucionales completas o auto ejecutables, sino que forzosamente requieren de la intervención legislativa —*interpositio legislatoris*—. Esto también sucede en los casos en los que se aplica el principio de reserva de ley y por ello un artículo constitucional necesita ser regulado por una ley.

Ante estas consideraciones, finalmente, la Sala Constitucional resolvió otorgar “un plazo razonable” a la Asamblea Legislativa para que dictara las leyes en materia de referéndum e iniciativa popular, a fin de superar la situación inconstitucional provocada. La Sala Constitucional señaló que resulta absolutamente imperioso establecer un término para que se subsane la omisión, ello con sustento en los principios de auto integración y de prudencia, establecidos en los artículos 14 y 91, párrafo 2º de la Ley de la Jurisdicción Constitucional respectivamente⁶, que habilitan a la Sala

⁶ “Artículo 14.- La Sala Constitucional y su jurisdicción estarán sometidas únicamente a la Constitución y a la ley. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios del Derecho Constitucional, así como los del Derecho Público y Procesal generales, o, en su caso, los del Derecho Internacional o Comunitario, y, además, por su orden, la Ley General de la Administración Pública, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y los Códigos Procesales”.

“Artículo 91.- ... La declaración de inconstitucionalidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha de vigencia del acto o de la norma, todo sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. La sentencia constitucional de anulación podrá graduar y dimensionar en el espacio, el tiempo o la materia, su efecto retroactivo, y dictará las

para graduar y dimensionar en el espacio, el tiempo o la materia, los efectos de una sentencia de inconstitucionalidad para evitar graves dislocaciones de la seguridad. Por tanto, la Sala Constitucional determinó otorgar un plazo de seis meses, contados a partir de la notificación de la sentencia, para la expedición de las leyes de desarrollo del referéndum y la iniciativa popular.

III. Tratamiento de las omisiones legislativas en México.

En México, el control de las omisiones legislativas no está previsto expresamente ni en la Constitución Federal ni en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, y por ello, cuando se han presentado ante la Suprema Corte este tipo de planteamientos, la procedencia para el control de éstas, se ha ido construyendo a partir del análisis de cada caso. En este sentido, analizaré aquí dos sentencias en las que se han construido y aplicado los criterios en esta materia:

1.- Sentencia dictada en la controversia constitucional 14/2005, promovida por el Municipio de Centro del Estado de Tabasco, fallada el 03 de octubre de 2005.

reglas necesarias para evitar que éste produzca graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz sociales”.

2.- Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 118/2008, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, fallada el 9 de diciembre de 2008.

III. a. Controversia constitucional 14/2005.

En esta controversia el actor fue el Municipio de Centro del Estado de Tabasco y demandó al Poder Legislativo de dicha entidad federativa por la omisión de dictaminar y resolver respecto de:

1. La iniciativa de actualización a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que servirían de base para el cobro de las contribuciones correspondientes, presentada por el municipio actor ante la Oficialía Mayor del Poder Legislativo del Estado, el 29 de octubre de 2004, enviándose un atento recordatorio el 6 de enero de 2005.

2. La iniciativa presentada el 26 de noviembre de 2004 al Poder Legislativo del Estado, por la que el municipio actor solicitó autorización para celebrar la contratación de empréstitos hasta por la cantidad de \$126,000,000.00 (CIENTO VEINTISÉIS MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.), para llevar a cabo inversiones y proyectos productivos, garantizando el cumplimiento de este crédito con las participaciones federales que le corresponden⁷.

⁷ Respecto de este acto impugnado la Suprema Corte determinó sobreseer la Controversia Constitucional por que de la revisión de las documentales que integran el

El Municipio actor señaló como artículos constitucionales violados el 16; 115, fracción IV, inciso a), antepenúltimo y penúltimo párrafos; y, 5° transitorio del Decreto de Reformas y adiciones al artículo 115 de la propia Constitución Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de 1999.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en su sentencia que:

1.- La controversia constitucional sí procede contra omisiones, y mientras éstas subsistan el plazo para su impugnación se actualiza momento a momento⁸.

2.- Existe el principio de división funcional del poder, el que se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas a los órganos superiores del Estado. El principio que cierra la posibilidad de actuación de las autoridades del ordenamiento jurídico es que "todo aquello que no se encuentra expresamente facultado para las autoridades se encuentra

expediente se advirtió que el Congreso local sí dictaminó y aprobó dicha iniciativa, generando como resultado la autorización de la contratación de empréstito solicitado

⁸ Ello lo ha sustentado en la tesis número P./J. 43/2003, Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVIII, Agosto de 2003. Tesis:. Página: 1296, de rubro y contenido: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista".

prohibido” y que “las autoridades sólo pueden realizar los actos dictados sobre bases expresas previstas en el ordenamiento y, en particular, en la Constitución”.

3.- Este sistema competencial establecido en la Constitución Federal, se expresa de varias maneras: a) existen PROHIBICIONES EXPRESAS que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) existen competencias de EJERCICIO POTESTATIVO, en las que el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida y, c) existen competencias de EJERCICIO OBLIGATORIO, en donde el órgano del Estado se encuentra obligado a ejercerlas como lo establece la Constitución.

4.- En los órganos legislativos:

a) LAS COMPETENCIAS DE EJERCICIO POTESTATIVO son aquéllas en las que dichos órganos, pueden decidir si las ejercen o no, y en qué momento lo harán. Esta competencia, no implica una obligación, es simplemente la posibilidad ejercida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales. Aquí, los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir si las ejercerán o no y en qué momento las llevarán a cabo, sin que estén obligadas a ejercerlas. Por tanto, el órgano legislativo decide libremente si crea o no determinadas normas jurídicas y en qué momento lo hará.

b) LAS COMPETENCIAS DE EJERCICIO OBLIGATORIO son aquéllas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizarlas por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones, de ahí que en caso de que no se realicen, –el incumplimiento–, trae aparejada una sanción. En este tipo de competencias, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedir determinada ley.

Esta obligación puede encontrarse de manera expresa o implícita en las normas constitucionales.

5.- Las POSIBILIDADES DE NO EJERCICIO DE ESTE TIPO DE COMPETENCIAS SON:

a) Se puede dar una OMISIÓN ABSOLUTA por parte del órgano legislativo, en donde éste simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad de hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencial.

b) Por otro lado, el órgano legislativo puede haber ejercido su competencia, pero de manera parcial o incompleta, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. En

este caso, se trata de OMISIONES RELATIVAS en cuanto al ejercicio de la competencia establecida constitucionalmente.

6.- Si combinamos los 2 tipos de competencias —ejercicio potestativo y obligatorio— con los 2 tipos de omisiones —absolutas y relativas—, se tiene lo siguiente:

Competencias o facultades.	No ejercicio.	Ejercicio parcial o deficiente
De ejercicio potestativo	Omisión absoluta	Omisión relativa
De ejercicio obligatorio	Omisión absoluta	Omisión relativa

Entonces, las omisiones legislativas respecto de las competencias de ejercicio obligatorio o potestativo, se pueden clasificar en:

- a) Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio. Cuando el órgano tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley y no la haya expedido;
- b) Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio. Cuando el órgano la emita teniendo la obligación, pero lo haga de manera incompleta o deficiente;

c) Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo. Cuando el órgano decide no actuar, debido a que no existe obligación que se lo imponga; y,

d) Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo. Cuando el órgano decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

7.- En el caso concreto, se determinó que se trataba de la impugnación de una omisión legislativa consistente en que el Congreso local, no se había pronunciado sobre la iniciativa que le presentó el municipio actor desde el 29 de octubre de 2004.

Por ello, se precisó que los puntos a determinar eran:

- Si se trataba de una competencia de ejercicio obligatorio o potestativo.
- Si se trataba de una omisión absoluta o relativa.

8.- Del artículo 115, fracción IV, inciso a) antepenúltimo y penúltimo párrafos, como del 5º transitorio del Decreto que lo reformó en diciembre de 1999, se advierte que existía un mandato expreso de la Constitución Federal para que todas las legislaturas estatales, en coordinación con los Municipios, adoptaran las medidas relativas conducentes para actualizar los valores unitarios de suelo y de

construcción que sirvieran de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria⁹.

Por lo tanto, se concluyó que se trataba de una facultad o competencia de ejercicio obligatorio, porque deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución Federal, dirigido al Legislador local.

9.- Se determinó que era una omisión legislativa absoluta en el ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio por mandato constitucional, por lo siguiente:

- a) El municipio presentó la iniciativa al Congreso local el 29 de octubre de 2004.
- b) Le envió un recordatorio el 5 de enero de 2005.
- c) El 11 de febrero de 2005 presentó la demanda de controversia constitucional.
- d) Al día de la resolución del asunto, el Congreso aún no había dictaminado ni resuelto nada en torno a esta iniciativa.

10.- Las conclusiones finales de la sentencia fueron:

⁹ "ARTÍCULO QUINTO. Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las Legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad".

a) El Congreso local incurrió en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de una competencia de ejercicio obligatorio, ya que hasta el día de la resolución del caso (3 octubre 2005), no obra constancia alguna con la que se hubiera acreditado que haya dictaminado la iniciativa señalada.

b) El Legislador local con su inactividad quebrantó la normatividad constitucional al desobedecer un mandato expreso constitucional, que le señalan los artículos 115, fracción IV, inciso a) antepenúltimo y penúltimo párrafos y 5º transitorio de la reforma de 1999.

c) La transgresión a la Constitución Federal surgió en general desde el momento en que tanto el Municipio actor, como la Legislatura local, no cumplieron con el mandato expreso que contemplaba el artículo 5º transitorio.

Sin embargo, en el caso particular se consideró que la transgresión a la Constitución surgió desde el momento en que el Municipio actor, presentó a la legislatura estatal la iniciativa de actualización a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones y este órgano legislativo no cumplió con su obligación de pronunciarse fundada, motivada, razonada y congruentemente respecto de la propuesta municipal. Siendo que dicha transgresión se extendió hasta el momento del dictado de la sentencia.

d) Por ello, se impide la plena eficacia constitucional.

11.- Los efectos fijados en la sentencia, de conformidad con el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, fueron:

a) El Congreso del Estado de Tabasco, deberá pronunciarse de manera fundada, motivada, razonada, objetiva y congruente, respecto de la iniciativa de actualización a las tablas de valores y construcciones, que le presentó el Municipio actor, a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 115 constitucional y 5º transitorio del Decreto que lo reformó en diciembre de 1999.

b) Ello lo deberá hacer dentro del segundo periodo de sesiones que, de acuerdo con los artículos 23 de la Constitución local y 35 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, comprende del 1º de octubre al 15 de diciembre de 2005.

III. b. Acción de inconstitucionalidad 118/2008.

En esta acción de inconstitucionalidad el promovente fue el Partido de la Revolución Democrática e impugnó del Poder Legislativo del Estado de Morelos lo siguiente:

1.- Se incumple la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, en relación con el transitorio sexto que establece que las reformas deberán instrumentarlas los Estados a más tardar en un año de la publicación de la reforma constitucional; y

2.- Se incumple también en establecer una regla de recuento de votos conforme con el artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Constitución Federal, porque de la simple lectura de la legislación del Estado de Morelos no se establece modelo, sistema o disposición alguna para el recuento de votos.

En relación al primer motivo de inconformidad relativo al presunto incumplimiento del plazo previsto en el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional federal en materia electoral¹⁰, se declaró infundado porque, atendiendo al citado artículo sexto, las legislaturas de las entidades federativas tuvieron un año a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia electoral para adecuar la legislación correspondiente, y en el caso en el Estado de Morelos se realizaron las modificaciones y adiciones en materia electoral al reformar tanto la Constitución del Estado de Morelos como al emitir un nuevo Código Electoral, por lo que se concluyó que no existió el incumplimiento alegado.

En cuanto al segundo argumento, relativo al incumplimiento legislativo en establecer una regla de recuento de votos conforme con el artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Constitución Federal¹¹,

¹⁰ “Artículo Sexto. Las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

¹¹ “Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

se concluyó que era fundado, ya que las Constituciones y leyes de los Estados, en materia electoral, debían garantizar que tanto en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, se señalaran las reglas para el recuento total o parcial de votación.

En el caso, la Corte determinó que esta adecuación no se verificó en el Código Electoral del Estado de Morelos analizado, toda vez que la única disposición legal que se refería al recuento de votos se preveía en el artículo 286 de ese ordenamiento; sin embargo, solamente se establecieron dos reglas para el recuento parcial de votos en sede administrativa, a nivel distrital y municipal¹².

Por lo tanto, en la sentencia se dijo que esta previsión legal no colmaba la exigencia constitucional derivada de la reforma constitucional en materia electoral de 13 de noviembre de 2007, contenida en el artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Constitución Federal porque claramente se ordenaba que las leyes electorales de los Estados *“deben garantizar que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación”*.

... IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:
... I) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;”.

¹² Los casos señalados en este artículo 286, esencialmente son los siguientes: a) En caso de objeción fundada (cuando no coincidan los resultados asentados en el apartado de escrutinio y cómputo del acta de la jornada electoral) del resultado asentado en las actas finales de escrutinio, se repetirá éste, haciendo el recuento de los votos; y b) Cuando no exista acta de la jornada en el paquete electoral, pero sí tengan copia de ella los Consejos y los partidos políticos, si coinciden los resultados, se computarán con base en ellas, en caso contrario, se repetirá el escrutinio haciendo el recuento de los votos.

En el caso, solamente se preveían dos supuestos y reglas de recuento parcial de votos en sede administrativa en los niveles distrital y municipal, faltando los supuestos y reglas de recuentos totales en sede administrativa y los consiguientes supuestos y reglas de recuentos parciales o totales en sede jurisdiccional.

Cabe destacar que en esta acción de inconstitucionalidad se determinó que no era obstáculo, que la violación constitucional consistiera en una omisión legislativa y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya, anteriormente, sostenido el criterio de que la acción de inconstitucionalidad resultaba improcedente en estos casos, porque derivado de una nueva reflexión se precisó que los órganos legislativos cuentan con facultades de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones.

Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes; por otro, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Así, combinando ambos tipos de competencias o facultades —de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo—, y de omisiones —absolutas y relativas—, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas:

a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho;

b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;

c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y,

d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente¹³.

Se determinó que la omisión legislativa que se combate es clasificable como "relativa en competencia de ejercicio obligatorio" porque el Congreso del Estado de Morelos emitió el Código Electoral de esa entidad federativa teniendo el mandato constitucional para hacerlo derivado de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007. Esta obligación de adecuar el Código Electoral de esa

¹³Esto se ha sostenido en la tesis de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS". Jurisprudencia. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIII, Febrero de 2006. Tesis: P./J. 11/2006. Página: 1527.

entidad federativa, la cumple de manera general, pero ese cumplimiento resulta deficiente en lo relativo a los supuestos y reglas de recuentos parciales o totales en sede administrativa y jurisdiccional.

Por tales razones, si bien en principio la Suprema Corte de Justicia había sostenido que la acción de inconstitucionalidad era improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley; sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trata de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas, como en el caso aconteció¹⁴.

En este orden, resultó procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad presentada por el partido actor en contra de la omisión legislativa del Congreso del Estado de Morelos consistente en regular de manera deficiente en el Código Electoral de esa entidad, los supuestos y las reglas de los recuentos parciales o totales en los ámbitos administrativo y jurisdiccional prevista en el inciso I), de la fracción IV, del numeral 116 de la Constitución General de la República.

¹⁴ En este sentido, resulta aplicable el siguiente criterio jurisprudencial: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas". Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXVII, Febrero de 2008. Tesis: P./J. 5/2008. Página: 1336.

Como consecuencia de lo determinado, el Pleno consideró que el órgano legislativo de esa entidad federativa debía legislar a la brevedad posible, para suplir la deficiencia legal apuntada, la que deberá quedar subsanada antes de la celebración de la próxima jornada electoral, que era antes del día cinco de julio de dos mil nueve. Asimismo, se dijo que, refiriéndose el precepto declarado inconstitucional a una situación posterior a la referida jornada es factible que hasta la fecha indicada se corrija la omisión en que incurrió.

De igual manera, se determinó que no constituía obstáculo a lo anterior, que el proceso electoral de esa entidad federativa empezará el próximo dos de enero de dos mil nueve, en razón de que la modificación a la ley electoral analizada se hace indispensable por la declaración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en el caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral¹⁵.

¹⁵ Ello tiene su sustento en la siguiente tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno de rubro: "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO. El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al

Finalmente, se estableció que para cumplir con el principio de certeza en materia electoral, debía decirse que las adiciones legales que se realicen al Código Electoral del Estado de Morelos para cumplir con el imperativo del inciso I), de la fracción IV, del numeral 116 de la Constitución Federal, debían ser aplicables para el proceso electoral que se avecinaba porque derivan del mandato contenido en la reforma constitucional del pasado 13 de noviembre de 2007 que estableció el nuevo marco constitucional en materia electoral, cuyo cumplimiento es obligatorio para el orden jurídico federal y para todas las entidades federativas.

iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral". Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXIV, Agosto de 2006. Tesis: P./J. 98/2006. Página: 1564.

IV. Conclusiones.

Como se advierte, el tratamiento y la forma de control de la omisión legislativa en ambos países es distinto, aunque tiene algunos rasgos coincidentes.

En Costa Rica el control únicamente se hace a través de la acción de inconstitucionalidad, mientras que en México, el control de las omisiones se lleva a cabo a través de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, aunque estas últimas únicamente respecto de omisiones parciales y no así de las totales.

En Costa Rica la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra omisiones está expresa legalmente, mientras que en México, esta procedencia, al no estar prevista de manera expresa ni en la Constitución Federal ni en la Ley Reglamentaria de la materia, se ha construido a través de los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Sala Constitucional de Costa Rica, fija los efectos de su sentencia otorgando plazos precisos a los órganos legislativos omisos, con sustento en los principios de autointegración y de prudencia, establecidos en los artículos 14 y 91, párrafo 2º de la Ley de la Jurisdicción Constitucional respectivamente, que habilitan a la Sala para graduar y dimensionar en el espacio, el tiempo o la materia, los efectos de una sentencia de inconstitucionalidad.

La Suprema Corte Mexicana, al fijar los efectos de sus sentencias con fundamento en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, ha conminado a los órganos legislativos omisos para que emitan las normas necesarias a fin de cumplir con el mandato constitucional que se hubiese quebrantado.