



Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356

iuscomitalis@uaemex.mx

Universidad Autónoma del Estado de México
México

de Paz González, Isaac; Aguilar Santibáñez, Rubén David
Avances procesales y de derechos humanos de omisiones
legislativas mediante el juicio de amparo en México
Ius Comitiālis, vol. 6, núm. 11, 2023, Enero-Junio, pp. 167-184
Universidad Autónoma del Estado de México
México

- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Avances procesales y de derechos humanos de omisiones legislativas mediante el juicio de amparo en México

Procedural and human rights advances of legislative omissions through the amparo trial in Mexico

Isaac de Paz González

 <https://orcid.org/0000-0002-2267-5629>

Universidad Autónoma de Baja California, México.

isaac.depaz@uabc.edu.mx

Rubén David Aguilar Santibáñez

 <https://orcid.org/0009-0006-6486-5814>

Universidad Autónoma de Baja California, México.

ruben.david.aguilar.santibanez@uabc.edu.mx

Resumen: La omisión legislativa es un concepto jurídico novedoso que se ha ido desarrollando en los tribunales por medio de criterios jurisprudenciales que han superado uno de los principios infranqueables en el otro viejo sistema del amparo mexicano: someter a la justicia la inactividad de los órganos legislativos. Asimismo, planteamos una crítica a los límites tanto formales, materiales y fácticos de las omisiones legislativas en el sistema constitucional mexicano; ya que, antes de la reforma de amparo en 2013 y en la doctrina clásica del derecho procesal en amparo, se consideraba una aberración decir que actos negativos –en este caso omisiones– podían someterse a control constitucional; lo anterior cambió a partir de la nueva doctrina procesal constitucional en el marco del renovado juicio de amparo, en el que cobró más fuerza el sometimiento de la inactividad legislativa a los tribunales constitucionales. Consecuentemente, se expusieron asuntos relevantes resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establecieron como resultado que los amparos contra omisiones legislativas resultaran efectivos porque ponen a trabajar a los órganos legislativos más allá de cuestiones técnicas y procesales, sino que impacta en la eficiencia del cumplimiento de los derechos humanos constitucionales y de los tratados.

Palabras clave: Omisiones legislativas, Juicio de Amparo, Constitucionalidad, Derechos Humanos, Inactividad Legislativa.

Abstract: Legislative omission is a novel legal concept that has been developed in the courts through jurisprudential criteria that have overcome one of the insurmountable principles in the other old Mexican amparo system: submitting to justice the

Recepción: 10 de marzo 2023

Aceptación: 19 de junio 2023



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

inactivity of legislative bodies. Likewise, we propose a critique of the formal, material and factual limits of legislative omissions in the Mexican constitutional system; since, before the amparo reform in 2013 and in the classic doctrine of procedural law in amparo, it was considered an aberration to say that negative acts - in this case omissions - could be subject to constitutional control; The foregoing changed from the new constitutional procedural doctrine in the framework of the renewed amparo trial, in which the submission of legislative inactivity to the constitutional courts gained more force. Consequently, relevant issues resolved by the Supreme Court of Justice of the Nation were exposed, which established as a result that the protections against legislative omissions would be effective because they put the legislative bodies to work beyond technical and procedural issues, but rather impact on the efficiency of compliance with constitutional human rights and treaties.

Key Words: Legislative omissions, Amparo trial, Constitutionality, Human Rights, Legislative inactivity.

INTRODUCCIÓN

La omisión legislativa es un concepto jurídico novedoso que se ha ido desarrollando en los tribunales por medio de criterios jurisprudenciales que han superado uno de los principios infranqueables en el otrora viejo sistema del amparo mexicano: someter a la justicia la inactividad de los órganos legislativos. El tema de someter a judicialización las omisiones de las legislaturas en México, no tiene más allá de dos lustros y parece desarrollarse de manera consistente y regular. En este artículo, abordamos el estado del arte de la omisión legislativa dentro del derecho procesal constitucional; sus avances y posibles límites tanto jurisprudenciales como de interpretación constitucional. La pregunta central de la investigación es ¿cuál ha sido el aporte tanto en materia de derechos humanos como para los procesos constitucionales de distintos recursos constitucionales y acciones de amparo en materia de omisiones legislativas?

Para dar respuesta a la interrogante partimos de un marco conceptual definitorio de omisión legislativa de acuerdo con las concepciones doctrinarias existentes en el terreno constitucional. Enseguida realizamos el estudio del desarrollo de las omisiones legislativas en distintos amparos y las aportaciones de cada uno de los casos más notorios en la materia. Las aportaciones que se desprenden son de dos tipos: unas procesales relacionadas con la legitimación y el tipo de actos objetos del derecho procesal constitucional y en especial mediante el juicio de amparo en México y otras de carácter sustancial para impulsar la eficacia de cumplimiento y resultados de las normas constitucionales que al no desarrollarse implican limitaciones de derechos humanos. Finalmente, planteamos una crítica a los límites tanto formales, materiales y fácticos de las omisiones legislativas en el sistema constitucional mexicano.

EL MARCO CONCEPTUAL DE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS

Antes de la reforma de amparo en 2013 y en la doctrina clásica del derecho procesal en amparo, era una verdadera aberración decir que actos negativos – en este caso omisiones- podían someterse a control constitucional. No se diga ya de los actos del legislativo, en aquellos días no se podría mencionar que el juicio de amparo obligar a “un poder soberano” a que haga su trabajo o forzarlo a ello era prácticamente impensable (Velázquez Gómez & Sierra Archundia, 2019). Todo esto cambio a partir de la nueva doctrina procesal constitucional en el marco del renovado

juicio de amparo en el que cada vez más cobró fuerza el sometimiento de la inactividad legislativa a los tribunales constitucionales.

La doctrina mexicana recibió el influjo de la doctrina constitucional española y esta a su vez de la alemana cuyo tribunal federal ha reconstruido el deber general de adecuación del ordenamiento (Fernández Segado, 2009); la cuál desde un inicio noto el riesgo que se refiere “básicamente a la posibilidad de transformar el control de regularidad constitucional en un control de oportunidad política difícilmente compatible con la naturaleza de la jurisdicción”. (Aguilar de Luque, 1987, p. 15). Incluso hay doctrina que advierte los riesgos de dar superpoderes a los jueces constitucionales en el sentido de que este grupo de funcionarios pueda legislar positivamente (Quispe Correa, 2006, p. 241).

Ahora bien, ¿en qué consiste la omisión legislativa? Aguilar de Luque la define la omisión legislativa como la “inactividad del órgano legislativo a realizar una conducta a pesar de que exista un mandato constitucional al respecto y enfatiza que no se trata del incumplimiento de un deber abstracto, sino el incumplimiento de un mandato en concreto y expreso, al que se encuentra constitucionalmente obligado” (Quispe Correa, p. 248). El concepto de omisión legislativa no se reduce a un simple “no hacer”, en sentido jurídico-constitucional; omisión significa no hacer aquello a lo que, de forma concreta, se estaba constitucionalmente obligado.

La omisión legislativa se debe vincular con una exigencia constitucional de acción, no bastando con un simple deber general de legislar para fundamentar una omisión inconstitucional (Ávalos Díaz, p. 5). Diversa doctrina sobre las omisiones les atribuye varias características: la existencia de un mandato al legislador, la calidad monopólica del parlamento y la obligación de respetar el principio de igualdad ante la ley (Quispe Correa, p. 249-250).¹

Los estudios existentes en el derecho procesal constitucional de varios países muestran un panorama extenso de las omisiones legislativas, sus orígenes, alcances y problemas actuales. En un breve recorrido cronológico del mundo constitucional iberoamericano tenemos que en España se han enfrentado a las omisiones legislativas desde el punto de vista de los vacíos normativos y las omisiones propiamente legislativas cuando se trata de derechos constitucionales (Requejo Pagés, p. 14).

En Colombia se ha desarrollado la clasificación de omisiones legislativas absolutas, ante la falta total de desarrollo de un precepto constitucional; y relativas, que surgen de la falta de regulación legal de algunas categorías con la consecuente exclusión de personas de los beneficios de las normas (en particular de las de derechos humanos). En Colombia se requiere para la procedencia un aspecto que cause perjuicio al actor (Martínez Lazcano, Cubides Cárdenas, & Moreno Torres, 2017, p. 257).

Sobre las omisiones legislativas en Ecuador, Néstor Pedro Sagüés plantea tres críticas a la justiciabilidad de las omisiones: la técnica, que tiene que ver con los fines distintos de un tribunal (dictar sentencia) y del legislador (dictar leyes); el argumento político, que demanda deliberación y confrontación de posiciones en el congreso a la hora de dictar leyes, situación que no sucede cuando una corte constitucional ordena una legislación; y el argumento funcional que cuestiona si es adecuado que una corte asuma un rol de legislador negativo (2009).

¹ Siguiendo los lineamientos que propone Rubio Llorente.

Los riesgos que denotan sobre las omisiones son, por ejemplo: en qué sentido debe entenderse el silencio del legislador o en qué sentido debe legislarse ya que a veces de va mucho más allá de lo indicativo por parte del tribunal constitucional (Villota Benavides, 2012). En Chile se ha criticado que las omisiones del legislador han propiciado la prescripción de crímenes de lesa humanidad y en consecuencia se ha desentendido del derecho internacional de los derechos humanos (Galdámez Zelada, 2010). Como veremos más adelante, ninguna de las cuestiones de justicia constitucional y omisiones legislativas que señalan la doctrina en otros países es ajena al caso mexicano.

EL CASO DE LAS OMISIONES EN MÉXICO

La omisión jurídica es un estado pasivo y permanente, parcial o absoluto, cuyo cambio se exige en proporción a un deber derivado de una facultad que habilita o da competencia a la autoridad, en tal sentido, cuando se habla de omisiones judiciales, se hace referencia a actos omisivos por parte de los órganos jurisdiccionales, es decir, cuando una autoridad judicial no hace aquello que por mandato esta constreñida a realizar, comúnmente conocido como el retardo en la impartición de justicia y violación al 17 constitucional. Atento a lo anterior, aquí el planteamiento que nos ocupa radica esencialmente en determinar ¿Qué pasa cuando el legislador se abstiene de producir normas jurídicas a las que constitucionalmente se encuentra obligado?, el anterior cuestionamiento fue resuelto por la SCJN en las controversias constitucionales 88/2010, 74/2011, 79/2013 y 38/2014 en donde el Pleno ordenó legislar omisiones, además, el plazo que debía hacerlo.

En principio, la Constitución otorga al legislador un amplio margen para realizar o no su labor; sin embargo, en ocasiones lo obliga a desarrollar jurídicamente las normas contenidas en el entramado constitucional. Cuando esto no sucede, es evidente que el inactuar del legislador tiene como consecuencia la violación a la Carta fundamental, y afectar a los gobernados. No obstante, la lógica anterior, el tema supone una complejidad importante en el amparo. “En realidad, ¿qué es lo que constituye la inconstitucionalidad por omisión legislativa? ¿Es el simple desacato a lo que ordena la Constitución? o más bien, ¿son los resultados de este no actuar? ¿Cuál es el *quid* de la cuestión?” (Ávalos Díaz, s.f.).

En este aspecto, la doctrina especializada en el tema se divide entre dos tesis: la *obligacionista* y la *normativista*. Para “los obligacionistas –dice Víctor Bazán–, el control constitucional se posa en el incumplimiento por parte del legislador de una determinada obligación (o deber) de legislar que le impone la Constitución, lo que realza la importancia de analizar el lapso por el que se ha mantenido la indolencia legislativa” (Bazán, 2014, p. 102). Así, se entiende el concepto aportado por el profesor portugués Gomes Canotilho, para quien la inconstitucionalidad por omisión legislativa se da cuando “el legislador no hace algo que positivamente le es impuesto por la Constitución. No se trata de un simple no hacer; sino, de un no hacer aquello a lo que, de forma concreta y explícita, está constitucionalmente obligado” (Santos Flores, 2011, p. 14).

Por otro lado, los normativistas “hacen énfasis no tanto en la omisión propiamente dicha [...] sino en las consecuencias de la misma, destacando que el control debe recaer en la norma implícita que surge de la inactividad del legislador”. De esta manera, Ignacio Villaverde considera que “sólo aquellos silencios, bien de la ley [...] bien del legislador [...] que provoquen situaciones

jurídicas contrarias a la Constitución pueden y deben ser declarados omisiones inconstitucionales” (Velázquez Gómez & Archundia Sierra, 2019).

Más allá de estas posibilidades, debemos tomar en consideración que en la práctica constitucional mexicana existe como requisito para estimar la inconstitucionalidad por omisión legislativa, y “tiene su origen en la necesidad de adecuar o armonizar la legislación secundaria a causa de una nueva forma constitucional, ya sea en su aspecto orgánico o por el reconocimiento o ampliación de derechos fundamentales” (Rangel, 2016, p. 49), y la afectación al interés legítimo del gobernado.

El caso mexicano es más o menos nuevo. Fue a partir del amparo de artículo 19 en que se habló de las omisiones legislativas como objeto de juicio constitucional en amparo, aunque hay indicios de omisiones en controversias y acciones de inconstitucionalidad desde hace 20 años (Velázquez Gómez & Archundia Sierra, p. 287). Mas tarde surgieron otros casos y el más novedoso fue el que propició la iniciativa, discusión y aprobación del nuevo código de procedimientos civiles y familiares unificado para todo el país. La jurisprudencia mexicana ha creado su propia definición de omisión legislativa. Podemos referir la tesis aislada *I.4o.A.21 K (10a.)*, que define el concepto:

OMISIÓN LEGISLATIVA. SU CONCEPTO. Una de las funciones primordiales en que se desarrolla la actividad del Estado es la legislativa, generando normas que permitan la convivencia armónica de los gobernados, la realización y optimización de las políticas públicas del Estado, además de garantizar la vigencia y protección de los derechos fundamentales de las personas. En este contexto, la Norma Fundamental se concibe como un eje y marco de referencia sobre el cual debe desenvolverse el órgano estatal, constituyendo en sí misma un límite y un paradigma de actuación de la autoridad, cuando sea conminada para ello por el Constituyente. Estos mandatos de acciones positivas adquieren especial significado, sobre todo cuando el efecto es dotar de contenido y eficacia a un derecho fundamental, el cual contempla una serie de postulados que representan aspiraciones programáticas, pero también de posiciones y status de los titulares de esos derechos, deviniendo ineludible y necesario el desarrollo de tareas por el legislador ordinario con el propósito de hacer efectivos los derechos previstos en la Ley Fundamental como un sistema de posiciones jurídicas que incluye derechos, libertades y competencias. (...), la omisión legislativa puede definirse como la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivo, de aquellas normas de obligatorio y concreto desarrollo, de forma que impide la eficaz aplicación y efectividad del texto constitucional, esto es, incumple con el desarrollo de determinadas cláusulas constitucionales, a fin de tornarlas operativas, y esto sucede cuando el silencio del legislador altera el contenido normativo, o provoca situaciones contrarias a la Constitución. (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 2005)

En la citada interpretación se distinguen tres elementos de la justiciabilidad de las omisiones legislativas: i) los mandatos primordiales para optimizar las políticas del Estado, ii) la constitución como eje de referencia y iii) y la necesidad de dotar de contenido a los derechos constitucionales. Los tres elementos justifican la necesidad de incentivar al poder legislativo. En el estudio realizado por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Alberto Pérez Dayán en su análisis sobre el juicio de amparo contra leyes alude al reclamo de los gobernados y a la exigencia de trabajo del poder legislativo:

Con el fin de no dejar sin respuesta a los gobernados, la Suprema Corte ha resuelto expedientes en los que ha llevado a cabo el estudio de ciertas omisiones alegadas a partir de la interpretación sistemática de los ordenamientos legales, o bien en otros casos, acudiendo a la aplicación de las normas supletorias. En otras palabras, a pesar de esos criterios, ha procurado no desatender ese tipo de argumentos cuando, por ejemplo, no se está ante una omisión de carácter absoluto, sino de carácter relativo, es decir, cuando lo aducido trata sobre una deficiencia en la hipótesis normativa, supuesto en el cual se puede acudir al análisis sistemático del ordenamiento para cubrir la probable omisión, o la aplicación supletoria de otra disposición. Esto demuestra que se trata de un problema jurídico no

definido de manera categórica y que, en todo caso, la tendencia, al menos en omisiones relativas, es la de privilegiar la seguridad jurídica y proceder al examen de estos tópicos (Pérez Dayán, 2017).

Al tenor de esta interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a las reformas constitucionales, al sistema de derechos humanos y del juicio de amparo, de junio de 2011, es factible reclamar a través de este último las omisiones legislativas. Ello es así, pues bajo la figura del interés legítimo se puede obligar a la autoridad a la expedición de normas pues los gobernados reclaman que la inactividad legislativa genera afectación a la propia función del órgano emisor de normas como a la esfera jurídica de diversos sectores.

En ese sentido, la procedibilidad del juicio de amparo está condicionada a que exista mandato legal o constitucional previo a la instauración del juicio de amparo, y que éste obligue a la autoridad a legislar. Lo anterior así lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el criterio siguiente:

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS. De una interpretación sistemática de la fracción I del artículo 103 y la fracción VII del artículo 107 de la Constitución, en conexión con la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo, se desprende que el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, si el Poder Legislativo puede considerarse autoridad responsable para efectos del juicio de amparo y la Constitución acepta que las omisiones pueden ser actos reclamados, en principio esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que desde una óptica constitucional el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas. Con todo, para poder sostener de manera concluyente que el juicio de amparo indirecto es procedente, además debe descartarse que ese impedimento procesal pueda desprenderse de los principios constitucionales que disciplinan al juicio de amparo.” (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 2018).

Sobre este tópico es importante recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes de la reforma constitucional de 2011, sustentó diversos criterios en los que señaló la improcedencia del amparo contra omisiones legislativas. Un ejemplo de ello es la tesis P. CLXVIII/97 de rubro siguiente: “LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL”.

Así, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente por el legislador. Tal como se advierte del criterio siguiente contenido jurisprudencial:

OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. (“Concepto de omisión legislativa para efectos del juicio de amparo”) (“Concepto de omisión legislativa para efectos del juicio de amparo”) (“Concepto de omisión legislativa para efectos del juicio de amparo”) “En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, de

abí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo” (“Suprema Corte de Justicia de la Nación”) Por último, es importante aclarar que autoridades distintas al Congreso de la Unión también podrían estar constitucionalmente obligadas a emitir normas generales, abstractas e impersonales.

En este sentido, la procedibilidad del amparo vs omisiones legislativas surgió a partir del reconocimiento expreso de la fuerza normativa de la constitución y su efectividad mediante el desarrollo de las actividades legislativas, las cuales no se pueden dejar al puro y simple arbitrio de los legisladores porque se incurriría en moras indebidas y contrarias al mandado democrático de discutir y aprobar leyes.

LA PROCEDENCIA DEL AMPARO VS OMISIONES LEGISLATIVAS

En el juicio de amparo contra omisiones legislativas debe distinguirse la naturaleza del acto susceptible de reclamarse en dicha instancia, por lo que es importante distinguir entre actos negativos, omisivos y una laguna legislativa. Actos negativos son aquellos que rechazan las pretensiones de los gobernados, a los que rehúsan acceder a lo solicitado, o los que niegan expresamente lo que se pide a la autoridad; y los actos omisivos son las abstenciones de la autoridad, la ausencia de manifestación de voluntad. Frecuentemente, se confunde a los actos negativos con las omisiones; pero es claro que un acto negativo no puede constituir una omisión, pues ésta representa la inacción, la falta de manifestación expresa de voluntad.

En tal sentido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo en Revisión 1359/2015 (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 2018, p. 1092), se pronunció sobre el tema, estableciendo desde un punto de vista conceptual, que la simple inactividad del Estado no equivale a una omisión. "En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación. Así, las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones." (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019).

Por otro lado, las lagunas normativas surgen cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no puede ser resuelto con base en normas preexistentes del sistema jurídico (Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; 2018, p. 1095).

En cambio, una omisión legislativa se presenta cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución. Así, mientras las lagunas deben ser colmadas por los jueces creando una norma que sea aplicable al caso (o evitando la laguna interpretando las normas existentes de tal forma que comprendan el supuesto que se les presenta), una omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente por los tribunales, pues éstos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, por lo que es el órgano legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 2017).

En tal sentido, conviene preguntarnos ¿Qué efectos tendría la declaración de la inconstitucionalidad por omisión? Básicamente la doctrina reconoce que el juez constitucional, al conocer la inconstitucionalidad por omisión, puede asumir una de las siguientes conductas: (Boletín Mexicano de Derecho Comparado - UNAM) (Báez Silva, 2021, p. 13).

Reglamentar o desarrollar directamente la norma constitucional ineficaz, o al menos dictar bases generales de operación o aplicación directa de la misma, solución que no es del todo satisfactoria en general, porque puede llegar a vulnerar los principios de división de poderes y de libertad del legislador, además de que la sentencia emitida en este caso tendría, necesariamente, efectos erga omnes. Conminar al órgano legislativo para que en un plazo razonable emita la legislación necesaria; en este caso se enfrenta el problema del desacato al mandato judicial, el cual también choca con los principios arriba señalados. (...) Seguir los siguientes pasos: Declarar que la omisión es inconstitucional reputar que la falta de reglamentación provoca una laguna en el orden normativo. integrar el orden normativo lagunoso (Báez Silva, 2021, p. 13).

A continuación, veremos qué ha pasado en el contexto constitucional mexicano y cuáles son los rasgos distintivos de las sentencias de omisiones legislativas y en que coinciden o se apartan de la doctrina de las omisiones, así como los avances y límites de estos resultados en términos procesales y el aspecto sustantivo de derechos humanos.

LOS AMPAROS CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS

Sobre dicho tópico, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 8 de septiembre de 2021, al resolver el Amparo en revisión 308/2020, por unanimidad de votos sentó un precedente importante, al conceder un amparo en contra de la Ley General de Comunicación Social por actualizar una omisión legislativa de carácter relativo, al no regular en forma precisa las reglas y mecanismos para ejercer el gasto en publicidad oficial, lo cual incide negativamente en la libertad de expresión, pues lo consideró una omisión legislativa de carácter relativo.

Como veremos en este apartado, los resultados de los amparos contra omisiones legislativas son efectivos en cuanto a que ponen a trabajar a los órganos legislativos pero sus alcances más allá de cuestiones técnicas y procesales, en cuanto a la eficiencia del cumplimiento de los derechos humanos constitucionales y de los tratados no es tan sencilla de verificarse.

EL CASO DE LA ASOCIACIÓN CIVIL ARTÍCULO 19: AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015

Se trató del primer amparo contra una omisión de tipo absoluto que contrariaba una disposición constitucional sobre las reglas para la propaganda electoral. La norma constitucional expresamente establece un mandato que dice:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. (Párrafo adicionado DOF 13-11-2007.) Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar (“II. FUNDAMENTO LEGAL MARCO NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ...”).

Así, una asociación civil llamada Artículo 19 promovió un amparo indirecto en contra de la inactividad y el mando de expedir la ley reglamentaria de dicho ordenamiento conforme a la

reforma de marzo de 2014,² pues a pesar de contra con un plazo de un año de aquella legislatura debieron establecer las reglas para regular sus gastos en propaganda gubernamental, tanto a nivel federal como de los tres niveles de gobierno: estatal, municipal; así como de los órganos constitucionales. La demanda de amparo fue desechada y en el recurso de revisión se solicitó el ejercicio de la Facultad de atracción de la SCJN. El planteamiento de fondo versaba sobre la violación a los derechos y obligaciones gubernamentales sobre la libertad de expresión. Además, se dijo que:

La ausencia de un marco normativo reglamentario al artículo 134 de la Constitución permite un uso arbitrario y discrecional de la repartición de la publicidad oficial, generando con ello condiciones para que, por un lado, las autoridades utilicen los recursos públicos destinados a dicho fin para beneficiar a los medios de comunicación que son complacientes con aquéllas y, por otro lado, castigar a los medios de comunicación y periodistas críticos, es decir, generando medios indirectos de censura que violentan las libertades de expresión, prensa e información...”. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 2017, p. 5).

El planteamiento desde luego era bastante novedoso y relevante para la vida democrática del país pues es necesario contar con un marco regulatorio especial para someter a rendición de cuentas el dinero que los gobiernos federales, estatales y municipales destinan a su promoción y propaganda. Sobre todo, por el efecto manipulador que puede tener la discrecionalidad de ello, tal como nota la quejosa. En su sentencia la SCJN hizo hincapié en tres aspectos que destacamos: establecimiento de un nuevo parámetro de legitimación activa para el amparo vs omisión legislativa; una argumentación internacionalista sobre la libertad de expresión y en cuanto a los efectos, destaca que la SCJN dio un plazo al Congreso de la Unión para legislar.

Sobre la legitimación de la promovente³ de amparo se dijo que “Artículo 19 acreditó tener un especial interés en la defensa y promoción de la libertad de expresión, al tiempo que la omisión que reclama afecta su capacidad de cumplir con el objeto para el que fue constituida, de tal manera que la eventual emisión la emisión de la legislación omitida le reportaría un beneficio determinado, actual y cierto para la quejosa: estar en la posibilidad de cumplir de manera cabal con el objeto social para el que la asociación fue constituida”. (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2021, p. 38). En materia de este primer amparo tal enfoque procesal abrió camino para que en los sucesivos diversas asociaciones justificaran el interés legítimo para promover el juicio y la posible afectación a su objeto social. En este aspecto destaca que las asociaciones en efecto persiguen fines democráticos que incentivan las reglas claras de transparencia y uso de recursos públicos.

² Dicho transitorio publicado en el DOF, 10 de febrero de 2014, señalaba que: “Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.”

³ Cabe mencionar que la SCJN alude a toda una doctrina creada para distinguir entre interés jurídico, legítimo e interés simple, pues refiere a los Amparo en revisión 216/2014 y 492/2014, “se puntualizó que la afectación provocada por ese tipo de normas no obedece a su parte valorativa, sino a sus repercusiones sobre la apropiada preservación de canales de expresión e intercambio de ideas que deben mantenerse abiertos, por ejemplo, estableciendo impedimentos, requisitos u obligaciones, aún de abstención, que obstaculicen el desenvolvimiento de las personas en el debate público”. (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2021, pp. 7-9).

En el estudio de fondo, se nota la influencia jurisprudencial interamericana, ya que se hizo alusión a la OC 57/1985, que “requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios” (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2021, p. 50). Y en el aspecto judicial a los casos *Kimel vs Argentina* y *Granier y otros vs Venezuela*. En los casos citados se subraya el equilibrio informativo que genera la pluralidad de medios de comunicación ya que son mecanismos que incentivan la libertad de expresión (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2021, p. 51). En cuanto a los efectos del fallo, la SCJN estableció que:

Concede el amparo para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpla con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y, en consecuencia, proceda a emitir una ley que regule el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución antes de que finalice el segundo periodo ordinario de sesiones de este último año de la LXIII Legislatura, es decir, antes del 30 de abril de 2018 (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2021, p. 58).

La sentencia se cumplió en sus términos sin que ello implicara un sentido del fallo ya que no se le dio ninguna directriz al Congreso de la Unión para legislar en tal o cuál sentido, pues se entiende que las directrices de la norma constitucional están previstas en el artículo 134.

En un segundo tiempo de este amparo, una vez que fue promulgada la Ley General de Comunicación Social de 2018 –todavía en la época de Enrique Peña Nieto como presidente– nuevamente la asociación Artículo 19 promovió un amparo, ahora por el argumento de que dicha ley no se apegaba a los criterios constitucionales en materia de gasto en publicidad oficial previstos en el artículo 134.

En septiembre de 2018 se resolvió el nuevo amparo incoado nuevamente por Artículo 19 y radicado con el registro Amparo en revisión 308/2020 resuelto por la Primera Sala de la SCJN. Destaca la apreciación de existencia de una omisión legislativa de carácter relativo en la nueva ley de comunicación social, hecha al vapor y solo para cumplir con el fallo anterior de la SCJN. El fallo DEL AMPARO 308/2022 estableció que la Ley:

No cumple a cabalidad con la tarea que el texto fundamental le encomendó, particularmente porque no esclarece ni detalla los criterios a que debe estar sujeto el gasto en comunicación social, ni tampoco dispone procedimientos concretos y reglas específicas encaminadas a garantizar que el ejercicio de dicho gasto cumpla con los criterios indicados. (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2021, pp. 7-9).

Ante Los errores legislativos de ausencia de criterios, lineamientos y procedimientos específicos para el gasto público en materia de comunicación social, la SCJN dijo que el legislador está – de acuerdo al imperativo constitucional del artículo 134– obligado a fijar reglas claras y pertinentes (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 2021, pp. 43-46).

Debe concederse la protección constitucional para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpla cabalmente con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de diez de febrero

de dos mil catorce y, en consecuencia, proceda a subsanar las deficiencias de la Ley General de Comunicación Social antes de que finalice el siguiente periodo ordinario de sesiones.

Podemos decir que en el Amparo en Revisión 1359/2015 la Primera Sala de la SCJN obligó al congreso a legislar y en el Amparo en revisión 308/2020, la SCJN le obliga a hacerlo bien y conforme al artículo 134 constitucional. El resultado es equivoco desde luego si se toma en cuenta que el amparo contra la omisión legislativa es un acelerador de la falta de actividad del congreso, pero no garantiza a la primera que se legisle adecuadamente, aunque consideramos que no hay ningún medio que garantice ello al 100%. Es decir, se puede decir que el amparo de marras produjo un buen resultado para maximizar el cumplimiento de una obligación del órgano legislativo; pero es ineficiente en cuanto a que la legislación siga los lineamientos constitucionales.

Otra desventaja de este amparo es que al seguir existiendo la omisión. En este caso la falta de lineamientos para el gasto público, no se resuelve el problema de fondo planteado por la quejosa: que los criterios de asignación y gasto en propaganda sean racionales y compatibles con la constitución para que no se favorezca a unos medios en detrimento de otros pero sobre todo en detrimento de las audiencias y de la calidad del debate democrático.

AMPARO EN REVISIÓN 805/2018

En ese amparo destaca el repaso que realiza la SCJN sobre la procedencia del juicio constitucional contra las omisiones legislativas, sustentando su argumento en la doctrina creada en el amparo 1359/2015 y los presupuestos procesales de interés legítimo de las asociaciones civiles cuyo objeto sea proteger ciertos derechos conforme al ámbito constitucional.

Una vez que se dio entrada a la demanda de amparo de una asociación civil, en 2017 se reclamó tanto del poder ejecutivo, como del congreso de la unión:

La omisión de iniciar el procedimiento legislativo y realizar los actos administrativos necesarios para la presentación de la iniciativa de ley encaminada a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 4, incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, 2019, p. 5).

El planteamiento es importante en tres vertientes: se habla de una norma de carácter internacional y el incumplimiento del estado mexicano; la norma es de derecho penal y protege la libertad y dignidad humana de no ser objeto de agresiones y discriminación. Es decir, se trata de un planteamiento novedoso y a la vez añejo en cuanto que México suscribió el referido tratado internacional desde 1975 y en ese sentido, a la luz de las nuevas vertientes procesales y de derechos humanos hay una omisión legislativa de índole internacionalista para México. El poder ejecutivo y la fiscalía general de la república estimaron que hay suficiente sustento en el código penal y la legislación federal para sancionar actos discriminatorios al amparo del ius puniendi del Estado. Sin embargo, en su sentencia del 30 de enero de 2019, la SCJN estableció que:

En consecuencia, este Tribunal considera infundados los agravios en estudio, pues la normativa federal no es suficiente para tener por cumplidas las obligaciones consagradas en los incisos a) y b) de la Convención, sugerencias y recomendaciones generales, debido a que no prevé la posibilidad de sancionar, en los términos de la Convención, los actos de difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, la incitación a la discriminación racial,

los actos de violencia o la incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, ni la asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación. (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, 2019, p. 51).

Para efectos de la protección amplia que debe tener la dignidad humana es necesario que el marco jurídico nacional tipifique conductas que eventualmente pongan en riesgo los umbrales de la dignidad humana. Como telón de fondo de este amparo destaca la discusión sobre las obligaciones internacionales de México en materia de las recomendaciones de los Comités de la Organización de las Naciones Unidas. Sobre las 35 recomendaciones que emitido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial se dijo que:

Si bien no ha emitido un pronunciamiento en torno a las medidas adoptadas por el Estado Mexicano en materia de discriminación racial, sí ha generado sugerencias y recomendaciones de carácter general, en términos del segundo párrafo del numeral 9... las cuales tienen por objeto impartir orientación sobre las exigencias de la Convención, a fin de ayudar a los Estados parte a cumplir sus obligaciones. Atendiendo a su objeto, dichos documentos resultan una importante guía para los Estados parte de la Convención, a fin de estar en posibilidades de cumplir a cabalidad las obligaciones internacionalmente asumidas (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, 2019, pp. 48-49).

El congreso de la Unión dio cumplimiento al amparo analizado en este apartado y se reformaron diversas normas de acuerdo al DOF publicado el 22 de noviembre de 2021 y el 17 de mayo de 2022. Destaca la Ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación.⁴

OMISIONES REGLAMENTARIAS: AMPARO EN REVISIÓN 57/2019

Análisis de las omisiones legislativas reglamentarias y su distinción. En principio es importante establecer, que en la resolución en comento el Alto Tribunal determinó que la diferencia entre omisiones legislativas y omisiones reglamentarias, se genera por la fuente de la que emana la obligación, pues en el caso de las omisiones legislativas la exigencia es establecida en la Constitución, mientras que, en el caso de las omisiones reglamentarias, generalmente, se encuentra prevista en una ley. En el Amparo en Revisión 57/2019 del índice de la Segunda Sala de la SCJN, el Máximo Tribunal Constitucional analizó la procedencia del juicio de amparo en obligaciones directa e indirectamente constitucionales de la obligación de reglamentar.

En el caso particular la Corte analizó si la falta de dar cumplimiento por parte de la Secretaría de Salud al mandato establecido en el artículo cuarto transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones en la Ley General de Salud y del Código Penal Federal

⁴ Se añadieron nuevos supuestos sobre medidas para prevenir la discriminación. “Artículo 9.- Con base en lo establecido en el artículo primero constitucional y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley se consideran como discriminación, entre otras: XXX. Negar la prestación de servicios financieros a personas con discapacidad y personas adultas mayores o por motivo de la condición de salud física o mental; Fracción adicionada DOF 20-03-2014. Reformada DOF 17-05-2022 XXXI. Difundir sin consentimiento de la persona agraviada información sobre su condición y antecedentes de salud física o mental, o sobre cualquier otro dato personal sensible; Fracción adicionada DOF 20-03-2014. Reformada DOF 17-05-2022 XXXII. Estigmatizar y negar derechos a personas con VIH/SIDA, o cualquier condición o antecedentes de salud física o mental; Fracción adicionada DOF 20-03-2014. Reformada DOF 17-05-2022 XXXIII. Implementar o ejecutar políticas públicas, programas u otras acciones de gobierno que tengan un impacto desventajoso en los derechos de las personas; Fracción adicionada DOF 20-03-2014. Reformada DOF 22-11-2021 XXXIV. Prohibir, limitar o restringir el acto de amamantar en espacios públicos, y Fracción adicionada DOF 22-11-2021 XXXV. En general cualquier otro acto u omisión discriminatorio en términos del artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley.”

publicado en el Diario Oficial de la Federación del diecinueve de junio de dos mil diecisiete, consistente en armonizar los reglamentos y normatividad en el uso terapéutico del TETRAHIDROCANNABINOL (THC) y sus variantes estereoquímicas, constituía una omisión reglamentaria, y si tal inacción de la autoridad administrativa transgredía el derecho a la salud y de seguridad jurídica de la parte quejosa, así como los principios de interés superior de la niñez, de legalidad y de progresividad; lo anterior, dado que la paciente que requería el tratamiento con el cannabinoide psicoactivo antes aludido era una menor de edad.

Sobre el particular, el Alto Tribunal determinó que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Poder Ejecutivo consiste en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.

Por tanto, en el sistema jurídico mexicano al ser los reglamentos normas generales de carácter impersonal y abstracto cuya naturaleza es materialmente legislativa, aunque su fuente sea formalmente el Poder Ejecutivo. Una omisión reglamentaria se actualizará cuando a pesar de la existencia de un mandato constitucional o legal para que el Poder Ejecutivo expida determinada disposición de carácter general éste no haya dado cumplimiento a tal obligación.

Así, cuando el Ejecutivo omita reglamentar un tema expresamente ordenado por la Constitución, o bien cuando la obligación surja de un texto legal, pero implique el desarrollo de un precepto constitucional se constituirá una violación a la Constitución, debido a que ésta no alcanzará a desplegar toda su eficacia como consecuencia de dicha omisión.

En consecuencia, la Segunda Sala estableció que las omisiones reglamentarias no sólo pueden ser ilegales, sino también inconstitucionales, lo que significa que el control de constitucionalidad por omisión puede realizarse sobre aquellos silencios tanto del legislador como del Poder Ejecutivo en ejercicio de su deber normativo; porque cuando el Poder Ejecutivo tiene un mandato expreso –sea directamente constitucional o de carácter legal– que se dirija al desarrollo de un precepto constitucional para que alcance su cabal eficacia y éste se omiso en desplegar la conducta solicitada, se estará en presencia de una inconstitucionalidad por omisión reglamentaria justiciable a través de los mecanismos de control de constitucionalidad, como lo es el juicio de amparo.

Ahora bien, no todas las omisiones reglamentarias son susceptibles de impugnarse mediante el juicio de amparo, al respecto la Segunda Sala de la SCJN, determinó que para que esto sea posible se requiere la concurrencia de elementos que actualicen una inconstitucionalidad por omisión reglamentaria. En este sentido, la Segunda Sala concluyó que se puede afirmar que los elementos necesarios para que se constituya una inconstitucionalidad por omisión reglamentaria son:

- I. Que exista la inobservancia absoluta o relativa de una obligación de reglamentar cierta materia.
- II. Que la obligación derive de un mandato concreto, contenido en una norma jurídica de cumplimiento obligatorio y que cuente con un plazo cierto establecido.
- III. Que sea resultado de la inacción de algún poder público.
- IV. Que tenga como consecuencia la violación de un precepto o derecho constitucional.

V. Que ocasione la pérdida de eficacia normativa de la Constitución.

Posteriormente, al verificar el Máximo Tribunal Constitucional del país, la concurrencia de los elementos antes aludidos en el caso en particular, determinó conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la parte quejosa por la omisión reglamentaria de la Secretaría de Salud y a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), de armonizar los reglamentos y normatividad en el uso terapéutico del TETRAHIDROCANNABINOL (THC) y sus variantes estereoquímicas, dado que tal omisión incide directamente en el derecho humano a la salud consagrado en la Constitución Federal de la República.

La resolución antes aludida sentó un precedente importante en nuestro Sistema Jurídico Nacional, por lo que respecta a la procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones reglamentarias, criterio que al día de hoy sostiene nuestro Alto Tribunal.

AMPARO 265/2020 Y EL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y FAMILIARES

Uno de los grandes problemas en México es la falta de homologación procesal en materia de justicia civil y familiar. Los fueros federales y locales presentan una multiplicidad de procesos, tipos de juicios, jurisdicciones voluntarias, especificaciones para juicios de divorcio, diferentes tipos de procedimientos de tutela e interdicción y distintos procedimientos de divorcio incausado. Cada entidad por lo tanto tiene sus normas y eso genera hasta cierto punto inseguridad jurídica y problemas de acceso a la justicia. Consciente de ello, el congreso de la unión en 2017 ordeno la creación de un solo código en materia de procedimientos civiles y familiares. Mediante la adición de la fracción XXX al artículo 73 constitucional se estableció que:

XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución, y (Fracción adicionada DOF 15-09-2017. Reformada DOF 14-03-2019). XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. (Fracción adicionada DOF 15-09-2017. Reformada DOF 14-03-2019).

Haciendo valer la constitución, la Sociedad Civil “quejosa”, promovió juicio de amparo indirecto en contra de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión por las siguientes omisiones:

- a) La omisión absoluta de emitir la legislación única en materia procesal civil y familiar o Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares;
- b) La omisión absoluta de emitir las adecuaciones necesarias a las leyes generales y federales correspondientes en materia del principio de legalidad en los procedimientos orales; y
- c) La omisión absoluta de emitir las adecuaciones necesarias a las leyes generales y federales correspondientes en materia de solución de fondo del conflicto, en donde las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 2021, p. 3).

La SCJN falló a favor de la asociación promovente del amparo y se instó al Congreso de la Unión a crear un nuevo código nacional. A pesar de que la sentencia de amparo data del año 2021, fue hasta el 7 de junio de 2023 en que se publicó el ordenamiento procesal en el DOF.⁵ La Primera Sala de la SCJN determinó que el Congreso de la Unión deberá llevar a cabo un proceso de revisión integral de la legislación general y federal para que, en caso de que se requieran adecuaciones, éstas se emitan en el plazo señalado previamente; y, si resulta innecesario modificarse alguna ley, debe ser una decisión de ambas Cámaras con base que en las etapas y requisitos del procedimiento legislativo.

Como ya se dijo, el 7 de junio de 2023, finalmente, se publicó el Nuevo Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares. Estimamos que, a diferencia de la Ley de publicidad oficial, el ordenamiento procesal no tendrá un segundo proceso de amparo ya que en esa materia la constitución federal no prevé lineamientos especiales, a menos que algunas de sus figuras sean restrictivas del marco normativo constitucional o convencional.

Las sentencias de los juicios de amparo que hemos analizado en este trabajo nos dan distintos aportes que son relevantes para el estudio del derecho procesal constitucional y la eficiencia de los derechos humanos en su expresión normativa. Antes de enumerarlas debemos señalar que igual que algunos autores, el sistema constitucional mexicano no mantiene una uniformidad sobre el sometimiento del órgano legislativo en materia de omisiones.

Un estudio de Giles Navarro (2019) del Instituto Mora del propio Senado de la República señala que hay pendientes varias adecuaciones normativas importantes: La Ley de suspensión de derechos y garantías, ley reglamentaria de expulsión de extranjeros, ley general de registros públicos municipales, ley de coordinación de poderes: federal, estatal y municipales, ley de justicia cívica e itinerante; el retraso injustificado en la legislación produce varios problemas como pueden ser pérdida de la vigencia de los temas objeto de la iniciativas, invisibilidad de los problemas, inexistencia de sanciones por falta de la actividad legislativa y afectación a grupos de interés (2019).

Los amparos en el caso mexicano han dado la pauta para acabar con el mito del legislador soberano que no atiende los reclamos de sus representados y es obligado a legislar en acatamiento a la constitución. Por ese lado, los juicios de amparo se tornan una herramienta colectiva y novedosa para impulsar cambios legislativos que de otro modo no es posible ya que los órganos legislativos actúan con suma discreción y monopolio de los temas que someten a iniciativa, discusión y aprobación. El punto más crítico de las sentencias de amparo sobre omisiones legislativas es que apenas son un primer paso para lograr el cabal cumplimiento de la constitución federal ya que la existencia de normas no necesariamente garantiza sus resultados positivos de goce y disfrute.

Por otro lado, en materia de legitimación y procedencia, ya no hay marcha atrás para que las asociaciones civiles u otros colectivos demuestren interés legítimo para promover el amparo contra omisiones legislativas. En este sentido la doctrina de la SCJN es sólida y así lo demuestran los sucesivos amparos después del fallo sobre el artículo 134 constitucional y la legitimación de Artículo 19. Aquí también surge una puerta importante para que las legislaturas locales hagan las

⁵ Que entre otras novedades considera la justicia digital, procedimientos en línea y salas virtuales.

adecuaciones constitucionales que tienen pendientes pues hasta ahora solo la inactividad del congreso federal ha sido objeto de juicio de amparo, pero es en las entidades federativas donde existe un gran rezago de adecuación normativa que se aparta de los lineamientos constitucionales.

En cuanto a los derechos humanos queda claro que la omisión legislativa es violatoria de la esfera jurídicas y del disfrute o maximización de las normas que los protegen y los extienden en su vertiente tanto subjetiva como objetiva. Por ejemplo, el Amparo en Revisión 1359/2015 de Artículo 19 no solo tocó aspectos de la importancia del derecho humano a la libertad de expresión sino de su valor colectivo en un sistema democrático donde los medios no tengan el control de la información por adular a gobierno que les da contratos.

CONCLUSIONES

Los amparos en el caso mexicano han dado la pauta para acabar con el mito del legislador soberano que no atiende los reclamos de sus representados y es obligado a legislar en acatamiento a la constitución. Por ese lado, los juicios de amparo se tornan una herramienta colectiva y novedosa para impulsar cambios legislativos que de otro modo no es posible ya que los órganos legislativos actúan con suma discreción y monopolio de los temas que someten a iniciativa, discusión y aprobación.

Como parte de los límites materiales de la exigibilidad judicial de la omisión legislativa, el punto más crítico de las sentencias de amparo analizadas es que apenas son un primer paso para lograr el cabal cumplimiento de la constitución federal ya que la existencia de normas no necesariamente garantiza sus resultados positivos de goce y disfrute; ya que hay muchos temas constitucionales que ameritan creación legislativa tanto a nivel federal como en los estados.

Por otro lado, en materia de legitimación y procedencia, ya no hay marcha atrás para que las asociaciones civiles u otros colectivos demuestren interés legítimo para promover el amparo contra omisiones legislativas. En este sentido la doctrina de la SCJN es sólida y así lo demuestran los sucesivos amparos después del fallo sobre el artículo 134 constitucional y la legitimación de Artículo 19. Aquí también surge una puerta importante para que las legislaturas locales hagan las adecuaciones constitucionales que tienen pendientes pues hasta ahora solo la inactividad del congreso federal ha sido objeto de juicio de amparo, pero es en las entidades federativas donde existe un gran rezago de adecuación normativa que se aparta de los lineamientos constitucionales.

En cuanto a los derechos humanos queda claro que la omisión legislativa es violatoria de la esfera jurídicas y del disfrute o maximización de las normas que los protegen y los extienden en su vertiente tanto subjetiva como objetiva. Por ejemplo, el Amparo en Revisión 1359/2015 de Artículo 19 no solo tocó aspectos exigibles del derecho humano a la libertad de expresión sino de su valor colectivo en un sistema democrático donde los medios no tengan el control de la información por adular a gobierno que les da financiamiento a discreción y sin reglas claras.

Por otra parte, el amparo contra la omisión del crear el código nacional de procedimientos civiles y familiares impulsó un proceso legislativo que vio nacer una norma procesal necesaria en el orden jurídico mexicano que dará una nueva cara a la justicia ordinaria a través de reglas claras y

homologadas en todo el territorio nacional. Por ello debemos reconocer que sin el impulso de la sentencia al proceso legislativo derivado del amparo 265/2020 no hubiera sido posible la existencia del nuevo código nacional de procedimientos civiles y familiares.

Por desgracia, a veces los órganos legislativos demoran más de lo necesario el debate legislativo sobre temas que son de importancia y urgencia nacional como el de la legislación procesal. Este tipo de limitación se pudo advertir en el amparo contra la omisión de emitir la ley de comunicación social conforme al artículo 134 constitucional pues a la fecha, y después de dos amparos, no se ha logrado que el legislativo elabore la ley adecuándose a la exigencia constitucional.

Sin embargo, sostenemos que el litigio constitucional mediante amparo para combatir la falta de cumplimiento de las obligaciones legislativas constitucionales es una herramienta necesaria para impulsar la creación de normas que no pueden ni deben postergarse por la inactividad del órgano encargado de la representación política del pueblo. Se ha consolidado una verdadera doctrina procesal de la SCJN para que asociaciones civiles con interés legítimo puedan instar a los órganos legislativos a crear leyes marco que expandan el contenido de las normas constitucionales. Las premisas procesales del amparo versus omisiones legislativas ya son un referente para abonar a la creación legislativa de cuestiones constitucionales y así lograr que el legislativo responda a la voluntad de sus representados.

Finalmente, sobre los límites fácticos de las omisiones tenemos que los resultados de las sentencias que hasta el momento la SCJN ha dictado en materia de omisiones legislativas son magros pues hay muy pocos amparos y la inactividad legislativa es muy alta, tal como lo ha documentado el Senado de la república. Otra limitante es que no se ha explorado la vía de amparo para la inactividad de las legislaturas locales. Por ejemplo, en materia de publicidad oficial y criterios de asignación de propaganda gubernamental en los estados y municipios.

REFERENCIAS

- Aguilar de Luque, Luis. (1987). El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión. *Revista de Derecho Político* (24), 9-30. <https://doi.org/10.5944/rdp.24.1987.8348>
- Ávalos Díaz, Sofía Verónica. (s.f.). La inconstitucionalidad por omisión legislativa. Su tutela en el derecho mexicano. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recuperado el 8 de junio de 2023. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/documentos/becarios/001sofia-veronica-avalos-diaz.pdf>
- Báez Silva, Carlos. (2021). La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (105).
- Bazán, Víctor. (2014). Control de las omisiones inconstitucionales e inconventionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos. F. K. Adenauer, Ed. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/31009.pdf>
- Fernández Segado, Francisco. (2009). El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas. Algunas cuestiones dogmáticas. *Estudios Constitucionales*, 7(2), 13-69. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002009000200002>
- Galdámez Zelada, Liliana. (2010). Tutela judicial de graves violaciones a los derechos humanos: las actuaciones del juez y las omisiones del legislador chileno. *Centro de Estudios*

- Constitucionales de Chile*, 8(2), 201-246. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82015660008>
- Giles Navarro, César Alejandro (septiembre de 2019). Omisiones legislativas del Congreso de la Unión: deudas normativas vigentes, *Notas estratégicas* (68). http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4628/Nota_OmisionesLegislativas.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Martínez Lazcano, Alfonso Jaime., Cubides Cárdenas, Jaime, & Moreno Torres, María Camila (2017). Análisis comparativo de los mecanismos de protección de derechos humanos en la omisión legislativa dentro del ordenamiento jurídico de México y Colombia. *Estudios Constitucionales* 15(2), 229-272. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82054982007>
- Pérez Dayán, Alberto (2017). *El Juicio de amparo*. México: UNAM-IIIJ.
- Quispe Correa, Alfredo (julio de 2006). ¿Inconstitucionalidad por omisión?, *Estudios Constitucionales*. 4(1), 241-250. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82040214>
- Rangel Hernández, Laura, (2016). *Justicia para adolescentes e inconstitucionalidad por omisión legislativa*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Obtenido de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3348-justicia-para-adolescentes-e-inconstitucionalidad-por-omision-legislativa>
- Requejo Pagés, Juan Luis (2008). Los problemas de la omisión legislativa en la jurisprudencia constitucional. Ponencia del Tribunal constitucional de España. https://www.confeuconstco.org/reports/rep-xiv/report_Spain_sp.pdf
- Sagüés Néstor, Pedro (2009). Novedades sobre inconstitucionalidad por omisión: la corte constitucional de Ecuador como legislador suplente y precario. *Centro de Estudios Constitucionales Chile*, 7(2), 71-79. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82011841003>
- Santos Flores, Israel (2011). *La omisión legislativa en materia tributaria. El caso de México*. (1 ed.). México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3026-la-omision-legislativa-en-materia-tributaria-el-caso-de-mexico>
- Sentencia recaída al amparo en revisión 1094/2019, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 29 de julio de 2020.
- Sentencia recaída al amparo en revisión 1359/2015, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 15 de noviembre de 2017.
- Sentencia recaída al amparo en revisión 308/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, 8 de septiembre de 2021.
- Sentencia recaída al amparo en revisión 805/2020, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, 30 de enero de 2019.
- Tesis aislada 1a. LVIII/2018 (10a.), Primera Sala, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 55, Junio de 2018, Tomo II, p. 965.
- Tesis I.4o.A.21 K, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 1, Tomo II, Diciembre 13, p. 1200.
- Velázquez Gómez, Juan Carlos & Archundia Sierra, Rodolfo Igor (2019). El juicio de amparo frente a la inconstitucionalidad por omisión legislativa, *Dike*. 25. <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/dike/article/view/566/729>
- Villota Benavides, María Susana (2012). El control de constitucionalidad a las omisiones legislativas en el contexto del Estado social de derecho. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 42(117), 455-479. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151426256006>