

OMISIONES LEGISLATIVAS Y EL JUICIO DE AMPARO

Felipe BORREGO ESTRADA*

El futuro no está escrito, porque sólo el pueblo puede escribirlo.¹

SUMARIO: I. *Nota introductoria.* II. *Conceptualización de la omisión legislativa y su inconstitucionalidad.* III. *Ejemplos de omisión legislativa conforme a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.* IV. *Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la omisión legislativa.* V. *Consideraciones finales.* VI. *Bibliografía.*

I. NOTA INTRODUCTORIA

Dentro de todo orden jurídico democrático deben preverse los mecanismos de protección constitucional por medio de los cuales todo justiciable pueda reclamar el acto de autoridad que afecte su esfera jurídica, pues pensar lo contrario haría fallida por una parte la tutela judicial efectiva y acrecentaría la ilegalidad de los actos de autoridad, lo cual siempre sería perjudicial para el orden jurídico nacional.

En ese contexto es que uno de los grandes temas que han sido materia de análisis en el foro jurídico lo es la omisión legislativa, la que, incluidos sus diversos tipos, en muchas ocasiones afecta la aplicación de figuras benéficas para los justiciables, o simple y sencillamente propicia falta de certeza jurídica para el gobernado, con los correspondientes perjuicios y dilaciones en su problema jurídico. La realidad de las cosas es que los órganos legislativos —federal y locales— en diversas ocasiones desatienden las disposiciones transitorias de los decretos en los que se les mandata la creación de una nor-

* Consejero de la Judicatura Federal.

¹ Adolfo Suárez, político y abogado español (1932-2014).

ma secundaria o un “hacer” con efectividad directa en la población. Es por ello que se habla de la omisión legislativa en varios aspectos, como un “dejar de hacer” o un “desatender” las propias disposiciones constitucionales y, por otro lado, un “dejar de hacer” o un “desatender”, con graves transgresiones, por haberse apartado del mandato constitucional y que atenta contra la propia creación de la Constitución y su sistema normativo o constituye un ataque a la Constitución por la afectación de sus derechos fundamentales, de sus principios y de sus garantías.

En este sentido, del análisis que realizamos, definimos la “omisión legislativa” y la “inconstitucionalidad de la omisión legislativa”, elaboramos una tipología sobre estos temas para despartar las definiciones y así identificar sus clases, describimos dos ejemplos sobre la omisión legislativa, que por cierto no se define en las ejecutorias estudiadas y argumentan de manera muy breve por qué no es procedente el juicio de amparo en contra de la omisión legislativa; asimismo, se analizan algunos criterios relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionados con la improcedencia de la omisión legislativa y su relación con el principio de relatividad de la sentencia de amparo. Por último, se hacen algunas consideraciones finales que proponen examinar la posibilidad de realizar cambios legislativos relacionados con la inclusión de la acción por omisión legislativa para que en el futuro se pueda visualizar la procedencia del amparo en esta figura trascendental que su actualización afecta tanto al orden normativo como —a nuestro criterio— a la esfera jurídica de los quejosos.

II. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA Y SU INCONSTITUCIONALIDAD

Si tomamos en consideración que la omisión legislativa y su inconstitucionalidad son conceptos distintos, es importante hacer la diferenciación para que el lector pueda calificar de una manera adecuada si el acto legislativo es omiso y si éste deriva en una inconstitucionalidad. De esta manera, la omisión legislativa se traduce en la simple ausencia del obligatorio dictado de normas con rango de ley, mientras que la inconstitucionalidad de ese acto omiso puede señalarse que es un tipo de omisión legislativa, la cual concurre cuando dicha omisión constituye un ataque a la Constitución por la afectación de sus derechos fundamentales, de sus principios y de sus garantías.

Muchos estudiosos del derecho han conceptualizado ya a través de diversas publicaciones el significado de la omisión legislativa —como el simple acto negativo del legislador para emitir una norma en tiempo y forma— y

la inconstitucionalidad por la omisión legislativa —concebida como el acto negativo del legislador tildado de inconstitucional por haberse apartado del mandato constitucional y que atenta contra la propia creación de la Constitución y su sistema normativo, debido a que es éste el medio de control por el que el legislador debe conducirse en la realización de su quehacer legislativo—; en razón de ello, solamente queremos señalar algunos conceptos que nos parecen fundamentales para entender esta figura controversial:

Comencemos por el término “omisión”. El *Diccionario de la Lengua Española* dice que proviene del latín *omissio, onis*, que se refiere a la “abstención de hacer o decir”; “falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado”. Llevando esto al ámbito jurídico, llama la atención que algunos diccionarios jurídicos no contemplan dicho término, y otros remiten únicamente a aspectos penales. Por su parte, Guillermo Cabanellas dice que la omisión es la “falta del que ha dejado de hacer algo conveniente, obligatorio o necesario en relación con alguna cosa”, y respecto de la omisión de deberes, dice que “el incumplimiento de los deberes activos impuestos a las autoridades, origina, por la abstención, la responsabilidad de las mismas cuando han de actuar de oficio y también si desatienden los justificados requerimientos de los particulares o actúan sin celo o con malicioso retraso”. A pesar de que la materia del presente artículo no es propiamente el derecho penal, como se dijo al hablar de omisión, resulta casi imposible no atender a esta rama, la cual ha estudiado ampliamente dicho término, por lo cual tomaremos en cuenta la definición que nos propone Marco Antonio Díaz de León:

La omisión es una manifestación de la voluntad que se exterioriza en una conducta pasiva, en un “no hacer”. Pero no toda inactividad voluntaria constituye una omisión penal, es preciso para que ésta exista, que la norma penal ordene la ejecución de un hecho determinado.²

Otros conceptos devienen del derecho procesal constitucional, por ejemplo:

Es aquella en la que incurre el órgano legislativo con su inactividad, cuando, en virtud de un mandato constitucional, está obligado a legislar. Es decir, el legislador vulnera el principio de supremacía constitucional cuando desacata

² Rangel Hernández, Laura, *La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en la Constitución mexicana. Un avance en el acceso a la justicia constitucional*, ensayo ganador del segundo lugar en el Concurso Nacional de Ensayo Jurídico (categoría posgrado) convocado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007

o desobedece un mandato específico consistente en crear o dictar una norma legislativa.³

Es 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 impide su eficaz aplicación.⁴

La omisión legislativa puede conceptualizarse desde dos ópticas ambivalentes: la primera puede generarse a raíz del tipo de omisión o acto de “no hacer” por parte del legislador, y la segunda, con relación al grado de afectación que genera dicha omisión.

En el primer supuesto —acto de no hacer— puede ser parcial o total; parcial, pues deriva de la falta de adecuación de la norma previamente establecida y en la que es necesaria su armonización pues se encuentra relacionada con un mandato constitucional de nueva promulgación o por mandato de disposiciones transitorias a raíz de la promulgación de un decreto. Es total, cuando la omisión legislativa estriba en la falta de creación de una norma mandatada por la Constitución o bien por las disposiciones transitorias de algún decreto.

Por otro lado, en el segundo supuesto —omisión con relación al grado de afectación que la misma genera— esta afectación puede darse en dos vertientes: la primera concluye en una regulación defectuosa que es contraria al texto de la Constitución federal; en tanto que la segunda deriva en una omisión total para legislar una norma, la que es mandatada por la propia Constitución o por un decreto, y que esencialmente afecta la aplicación de una reforma constitucional, ya sea de manera local o federal.

No obstante lo anterior, la omisión legislativa y la inconstitucionalidad de la omisión legislativa no sólo puede provenir del Constituyente, sino también del Poder Ejecutivo, al no promulgar antes del plazo establecido por la norma constitucional o el decreto, el ordenamiento necesario para aplicar las nuevas disposiciones aprobadas por el Constituyente. Obviamente, queda exceptuada la facultad de veto que establece el artículo 72, apartados A, B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵

³ Báez Silva, Carlos y Cienfuegos Salgado, David, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en las decisiones de la Suprema Corte de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 605.

⁴ Fernández Rodríguez, José Julio, “Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión”, en Carbonell, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre inconstitucionalidad por omisión*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2003, p. 29.

⁵ Debe recordarse que en nuestro sistema constitucional no se hace alusión propiamente a la palabra “veto” del Poder Ejecutivo sino de “observaciones realizadas por el Poder Eje-

Conforme a lo anterior, José Julio Fernández Rodríguez establece varios conceptos relacionados con la omisión legislativa simple y la inconstitucionalidad de la omisión legislativa, los que nos parecen relevantes para comprender los diversos actos en los que puede incurrir tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo:

1. *Omisión legislativa simple*. Es la ausencia de norma que todavía no puede reputarse inconstitucional porque todavía no ha transcurrido un periodo largo de espera; sin embargo, con el tiempo puede convertirse en una omisión inconstitucional.⁶
2. *Omisión por normación*. Se traduce en la ausencia de norma secundaria pero que no está referida a la norma constitucional; sin embargo, al mismo tiempo es el eslabón entre la omisión legislativa y la omisión legislativa inconstitucional, pues ambas tienen la característica de que incumplen su obligación de normar.⁷
3. *Laguna legislativa*. Es la ausencia de regulación en un supuesto de hecho que es merecedor de ser disciplinado jurídicamente.⁸ También puede entenderse como la circunstancia en que en un orden jurídico determinado no existe disposición aplicable a una cuestión jurídica. Esta situación enfrentan los órganos jurídicos aplicadores cuando no existen disposiciones directamente aplicables a cuestiones de su competencia.

Es incuestionable que en los órdenes jurídicos positivos (históricos) surgen casos que requieren de una respuesta jurídica que hasta su planteamiento ésta no se encuentra ni en la costumbre (nunca surgió), ni en las resoluciones judiciales (no surgió o no fue propiamente planteado), ni en la legislación. Estos casos no previstos que en el discurso jurídico se conocen como “lagunas jurídicas” son las que necesitan ser resueltas. Estas omisiones son colmadas de conformidad con las reglas de integración previstas (o recibidas por la tradición y prácticas profesionales).⁹

cutivo”. Situación que justifica la falta de promulgación de una norma, pues existen observaciones al proyecto de decreto mas no una omisión propiamente dicha.

⁶ Fernández Rodríguez, *Inconstitucionalidad por omisión*, cit., p. 39.

⁷ *Ibidem*, p. 40.

⁸ *Ibidem*, p. 41.

⁹ Con el triunfo de la codificación y de la idea de la preeminencia de la ley sobre las demás fuentes del derecho, el dogma de la completitud se convierte en ideal de la doctrina liberal. Los individuos se sienten obligados a venerar la legislación porque es una manifestación (más o menos inmediata) de la “soberanía” encarnada en los cuerpos legislativos. El

4. *Inejecución de leyes inexistentes*. Se refiere a la falta de ejecución por parte del Ejecutivo de una ley, lo que se traduce en una omisión de la autoridad en cuanto a la aplicación de la ley traduciéndose en una ilegalidad.¹⁰
5. *El no desarrollo del derecho supranacional*. Se refiere a la falta de adecuación del derecho interno respecto a lo convenido en los tratados internacionales.¹¹ A manera de ejemplo, se pueden mencionar dos reformas trascendentales, la primera publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, la cual se instituye como la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia que reformó diez artículos constitucionales (16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123), y en los que en varios de ellos se plasman derechos fundamentales previstos en la Convención Americana de los Derechos Humanos, como la igualdad ante la justicia (8.2), presunción de inocencia (8.2), derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial (8.1), aplicación de la prisión preventiva en casos específicos previstos en la ley (7.2), derecho a ser informado de las razones de la detención en el momento mismo de la detención, y a ser notificado, sin demora, de la acusación formulada (7.4), derecho de los detenidos y presos a recurrir ante un tribunal a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal (7.6), derecho a ser oído públicamente por el tribunal y publicidad de los procesos y sentencias (8.1 y 8.5), derecho a ser juzgado

siglo XVIII fue la era del racionalismo. Entonces se creía posible determinar un cuerpo de normas universalmente válidas e inmodificables, aplicables a todos los países, a partir del conocimiento de la “naturaleza” del hombre. La importancia de la ley escrita en el siglo XVIII reside en que, en combinación con su carácter impersonal y abstracto, satisface el ideal (liberal) del “estado de derecho”. El mito de la ley como “voluntad general” y el principio político de la separación de poderes crean un nuevo escenario que minimiza (al menos, en Europa continental) el papel de la función judicial y su participación en la adecuación (y desarrollo) del derecho. La omnipotencia del “legislador” (racional, por definición) cambia el problema de las lagunas y de la integración. El ideal liberal exige un derecho cierto, establecido: legislado. Todo está previsto en la legislación. Basta conocer la “voluntad del legislador” para encontrar el derecho aplicable. Las lagunas (en todo caso aparentes) se colman con una lectura apropiada del texto. El juez no puede (ni debe) crear derecho *ad hoc*, no representa la “voluntad general”. De esta forma, las lagunas (aparentes) son, realmente lagunas de la ley y éstas se colman mediante apropiados métodos exegéticos. Fuente: Jurídico MX, USB Key.

¹⁰ Fernández Rodríguez, *Inconstitucionalidad por omisión*, cit., p. 48. A manera de ejemplo señalamos el supuesto descrito en la tesis VI.A.11 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 803.

¹¹ *Ibidem*, p. 49.

en un tiempo razonable (7.5), derecho a las garantías necesarias para su defensa (8.2 y 8.3), entre otros.

Aunado a lo anterior, se erigen las reformas a los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 constitucionales en materia de derechos humanos, incorporando en el texto constitucional el reconocimiento del goce de los derechos humanos recogidos en tratados internacionales reconocidos por el Estado mexicano, así como las garantías para su protección. Incorpora la interpretación de las normas relativas a derechos humanos bajo el principio *pro persona*; establece la obligación para todas las autoridades del respeto, protección y reparación de las violaciones a los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; establece la no discriminación por motivo de preferencias sexuales de las personas; prohíbe la celebración de convenios o tratados que alteren derechos humanos; el respeto de los derechos humanos en el sistema penitenciario, entre muchos otros aspectos.

6. *Omisión aplicativa*. Es la actitud de los poderes públicos que rehúsan aplicar cierta normatividad constitucional a pesar de que se dan las condiciones necesarias para ello y que esa normativa es de aplicación preceptiva, lo que puede llevar únicamente a una responsabilidad legislativa o política. En otras palabras, es el capricho de la autoridad para no aplicar una disposición constitucional.¹²

III. EJEMPLOS DE OMISIÓN LEGISLATIVA CONFORME A LAS RESOLUCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

De las 69 ejecutorias que se encuentran relacionadas con el tema de la omisión legislativa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha conocido sobre todo de temas relacionados con juicios de nulidad, juicios contenciosos administrativos, omisiones legislativas sobre leyes secundarias, contradicciones de tesis, facultades de atracción, etcétera. Pero también sobre la omisión legislativa para expedir leyes relacionadas con decretos que reforman preceptos constitucionales, entre otros tópicos. Del análisis de todos estos asuntos hemos seleccionado dos de ellos, los cuales consideramos que son emblemáticos para el tema y son materia de la siguiente reflexión:

¹² *Ibidem*, p. 51.

A) Expediente 439/2015, relativo a un amparo en revisión que fue del conocimiento de la Segunda Sala, y su ponente fue el ministro Juan N. Silva Meza sobre el tema de una omisión legislativa para adecuar el derecho interno al derecho contenido en el artículo 12.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹³ y otros, en que sustancialmente se adujo como acto reclamado la omisión legislativa y reglamentaria, que se traduce en la no adecuación del derecho interno, legislación federal y disposiciones administrativas para la eficacia del derecho humano contenido en el artículo 12.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de la negativa a la solicitud de la quejosa, en la cual se solicitó la inclusión de una materia de religión para sus menores hijos, en ejercicio del derecho humano contenido en el artículo 12.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, materializada a través del oficio DJ/046/14 del 4 de febrero de 2014, signado por el director jurídico de la Unidad de Servicios para la Educación Básica del Estado de Querétaro.

En este amparo se adujo la violación del derecho humano a la libertad de conciencia religiosa reconocido en el artículo 12.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1o. de la Constitución federal. Lo que en un primer momento resolvió el juez de distrito del conocimiento sobre la omisión legislativa —y es lo que nos interesa interpretar si existe o no la omisión legislativa, pues la Sala no se pronunció sobre ello— al sobreseer el juicio con el fin de adecuar el derecho interno a efecto de hacer eficaz el derecho de los padres o tutores a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones, pues se consideró que este estudio implicaría la creación de una ley o bases sobre las cuales deberá realizarse dicha creación; esto es, implicaría otorgar la concesión del amparo para efectos generales, lo cual no es posible de conformidad con el principio de relatividad de las sentencias de amparo.

B) Expediente 750/2012, relativo a un amparo en revisión que fue del conocimiento de la Segunda Sala, y su ponente fue el ministro Alberto Pérez Dayán, consistente en la omisión legislativa para emitir la Ley de Amparo, ordenada en el artículo segundo transitorio del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011, por el que se reformaron los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se concede al Congreso de la Unión un plazo de 120 días siguientes a la publicación de dichas reformas para emitir

¹³ Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

la legislación reglamentaria (procedencia del juicio de amparo promovida contra una omisión legislativa).

Sobre este asunto, la Segunda Sala resolvió en esencia que:

...el principio de relatividad de la sentencia de amparo impide que en una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, *dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, esto es, a legislar, porque sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria*, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley o disposición que, por definición, constituye una regla de carácter general, abstracta e impersonal, la que vincularía no sólo al afectado y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma o disposición creada, apartándose del citado principio de relatividad.

En el derecho positivo no existen normas jurídicas por omisión o por abstención. Por ende, como el juicio de amparo es el medio idóneo de control constitucional de leyes y éstas siempre son fácticas, es decir, *que existen con todas las virtudes, cualidades y defectos en que pudiera haber incurrido su creador*, resulta que el planteamiento de inconstitucionalidad de que una norma jurídica porque en opinión del gobernado es omisa en prever a determinado tipo de sujeto como obligado a incumplir su referente normativo, en rigor *no se trata de un planteamiento de inconstitucionalidad de ley*; en primer lugar, porque *la ley no puede ser inconstitucional por lo que deje de prever, pues no se tiene un referente normativo que pueda confrontarse con el orden constitucional*, se tiene lo que, según los quejosos, debió decir la norma, pero esa proposición, por más lógica o razonable que parezca, en realidad no es parte de la norma, o sea, no es parte del acto de autoridad legislativa. En segundo lugar, *lo que verdaderamente está proponiendo un planteamiento así hecho es que existe una laguna en la ley*, tema que no corresponde al rubro de inconstitucionalidad de las leyes, sino al de legalidad, porque será la autoridad aplicadora la que debe decidir el modo de colmar esa laguna legislativa.

De esta manera, podemos afirmar que el juicio de amparo contra la omisión legislativa es improcedente, ya que es incompatible con la aplicación del principio de relatividad de la sentencia de amparo, pues de concederse este juicio al quejoso, el efecto sería obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión, dando efectos generales a la ejecutoria, lo cual implicaría la creación de una ley que constituye una prescripción general, abstracta y permanente, que vincularía no sólo al promovente del amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada. Por tanto, no se contempla la posibilidad de que puedan reclamarse omisiones legislativas a través del juicio de amparo.

IV. CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN SOBRE LA OMISIÓN LEGISLATIVA

Conforme a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el alto tribunal ha propuesto algunos requisitos para declarar la inconstitucionalidad (de una ley) por omisión legislativa, los cuales se traducen en lo siguiente:

- a) Que exista un mandato normativo expreso (de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de un tratado internacional o de una ley) dirigido al legislador.
- b) Que se configure la omisión del cumplimiento de esa obligación por el legislador o funcionario competente de cualquiera de los órganos públicos, y
- c) Que la omisión produzca la vulneración de un derecho o garantía.¹⁴

No obstante lo anterior, si bien es cierto que conforme a la tesis de rubro “OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, se establece la improcedencia del juicio de garantías en contra de la omisión legislativa, ya que prevalece el principio de relatividad de la sentencia de amparo, dado que no puede tener efectos generales; también lo es que dicha improcedencia no debe decretarse de facto o de un primer estudio por el juez de amparo, toda vez que existe el criterio de rubro: “OMISIÓN LEGISLATIVA O ADMINISTRATIVA. EL MOTIVO DE DESECHAMIENTO DE UNA DEMANDA DE AMPARO, CONSISTENTE EN QUE NO PROCEDE EL JUICIO EN SU CONTRA, NO ES NOTORIO, MANIFIESTO NI INDUDABLE, PORQUE IMPLICA UN ESTUDIO EXHAUSTIVO SOBRE EL TEMA QUE NO ES PROPIO DE UN ACUERDO, SINO DE LA SENTENCIA”, el cual establece con claridad que el motivo de desechamiento de una demanda de amparo, consistente en que no procede el juicio contra omisiones legislativas o administrativas, no es notorio, manifiesto ni indudable, porque implica un estudio exhaustivo sobre el tema que no es propio de un acuerdo, ya que no es posible hablar de una causa de improcedencia notoria y manifiesta, al no

¹⁴ Tesis I.1o.A.E.149 A (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, mayo de 2016, t. IV, p. 2820; Tesis I.4o.A.24 K (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, diciembre de 2013, t. II, p. 1133.

derivar de los argumentos de la demanda o de las pruebas, sino del estudio e interpretación que lleve a cabo el juez de distrito en la sentencia. En consecuencia, el acuerdo de desechamiento de una demanda de amparo por actualizarse una causal de improcedencia sin estudiar y analizar los actos reclamados, sería contraria a la técnica de amparo conforme a lo establecido en esta tesis; sin embargo, este criterio interpretó la inconstitucionalidad de la omisión legislativa; esto es, cuando dicha omisión constituye un ataque a la Constitución por la afectación de sus derechos fundamentales, principios y garantías, aunque no está por demás señalar que este criterio bien podría aplicarse para la omisión legislativa simple.

V. CONSIDERACIONES FINALES

De la conceptualización y análisis que realizamos de algunas ejecutorias y criterios jurisprudenciales que interpretan la figura de la omisión legislativa, hemos de concluir que los poderes legislativos —federal y estatales— no en muy pocas ocasiones han cometido diversas omisiones legislativas, algunas incluso han inobservado directamente el texto constitucional, lo que implica una inconstitucionalidad por la omisión legislativa por haberse apartado del mandato constitucional, y que atenta contra la propia creación de la Constitución y su sistema normativo, o constituye un ataque a la Constitución, por la afectación de sus derechos fundamentales, principios y garantías.

Por otro lado, existe un común denominador de las ejecutorias analizadas en este tema, consistente en que ninguna analizó de fondo el tema de la omisión legislativa, sino que estudiaron la improcedencia relacionada con el principio de relatividad de la sentencia de amparo, el interés legítimo y jurídico, e incluso se estudió la antinomia entre artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y disposiciones de la Constitución Política, pero ninguna se pronunció sobre la omisión legislativa, situación que consideramos debe cambiar, pues a la fecha no ha sido procedente la impugnación sobre la omisión legislativa por la vía del amparo.

Lo anterior, tomando en consideración que a partir de las reformas constitucionales de 2011 en materia de amparo y derechos humanos, el tema fue analizado de nueva cuenta por el alto tribunal. La Segunda Sala de la Corte, al resolver el amparo en revisión 588/2012, sostuvo por unanimidad de los cinco ministros, que las reformas constitucionales de 2011 no incidieron en absoluto sobre el principio de relatividad, de tal manera que sigue actualizándose la causal de improcedencia que desde 1997 sostuvo el Pleno.¹⁵

¹⁵ Fernández Fernández, Vicente, *El juicio de amparo directo en revisión: de la justicia ordinaria al tribunal constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, pp. 137 y 138.

Se sugiere que estos mecanismos se traduzcan en que el Poder Legislativo confeccione en tiempo y forma los ordenamientos que le mandata la Constitución a través de sus decretos de reforma.

Debemos tomar como ejemplo países como Portugal, Brasil y Venezuela, en donde se prevé la inconstitucionalidad por omisión legislativa, además de los estados de Veracruz (Constitución Política), Chiapas (Ley de Control Constitucional), Durango (Constitución Política), Querétaro (Ley de Justicia Constitucional), Quintana Roo (Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo), Tlaxcala (Ley del Control Constitucional) y Yucatán (Ley de Justicia Constitucional) en donde incluso prevén la llamada “acción por omisión legislativa”¹⁶ o la “acción contra la omisión legislativa o normativa”.¹⁷

Por último, concluimos con la propuesta de que todos los congresos locales del país y el federal realicen un análisis de viabilidad de la acción por omisión legislativa, pues en el último lustro han existido transformaciones de fondo en la carta magna, las cuales obligan al legislador para expedir las leyes secundarias atinentes a los temas trascendentales del país, como el sistema de justicia penal, leyes anticorrupción, entre otras, las cuales por problemas políticos no jurídicos, han sido aplazados, afectando la aplicación de derechos fundamentales en beneficio de la sociedad. Esto no debe seguir sucediendo, y, por el contrario, se deben otorgar los mecanismos necesarios para que el Poder Legislativo legisle, y legisle bien, dentro de un marco armónico con la Constitución pero sobre todo con la correspondiente efectividad gubernamental para tener un marco jurídico cierto y palpable.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BÁEZ SILVA, Carlos y CIENFUEGOS SALGADO, David, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en las decisiones de la Suprema Corte de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

¹⁶ La cual es un mecanismo o medio de control constitucional que tiene por objeto garantizar la constitucionalidad de los actos legislativos ya que al Poder Legislativo le corresponde la obligación de hacer las leyes, definir el marco jurídico de la acción de gobierno, emergiendo de esta manera el principio de legalidad al cual deben estar sometidos la administración pública, los entes y los órganos de un estado.

¹⁷ Es un procedimiento constitucional que tiene por objeto restaurar la regularidad constitucional violentada cuando el Congreso del estado, el gobernador del estado o los ayuntamientos no expidan alguna disposición de carácter general a que estén obligados por mandato expreso de la Constitución local o de las leyes, siempre que en este último caso la omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución local o impida la eficacia de la misma.

- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Vicente, *El juicio de amparo directo en revisión: de la justicia ordinaria al Tribunal Constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, “Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre inconstitucionalidad por omisión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *El juicio de amparo y el sistema procesal penal acusatorio*, México, SETEC, 2012.
- RANGEL HERNÁNDEZ, Laura, *La acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en la Constitución mexicana, un avance en el acceso a la justicia constitucional*, ensayo ganador del segundo lugar en el Concurso Nacional de Ensayo Jurídico (categoría posgrado) convocado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007.