

OMISIONES LEGISLATIVAS Y JUICIO DE AMPARO

Juan Carlos CRUZ RAZO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Impugnabilidad de la omisión legislativa*.
III. *Conclusiones*. IV. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

A raíz de 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 omisiones legislativas. Ello es así, pues bajo la figura del interés legítimo se puede obligar a la autoridad a la expedición de normas. En ese sentido, la procedibilidad del juicio de amparo está condicionada a que exista mandato legal previo a la instauración del juicio de amparo, y que éste obligue a la autoridad a legislar. En este documento se abordará el análisis de la omisión legislativa frente al juicio de amparo como instrumento para la defensa de los derechos fundamentales.

Según la doctrina, el acto legislativo¹ “...se refiere a la facultad para crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, otorgada a un organismo o representante de la sociedad; en los estados donde impera una forma de gobierno con división de poderes, esta facultad corresponde al denominado Poder Legislativo”.

Por otro lado, el *Diccionario universal de términos parlamentarios* señala que:² “Acto legislativo se refiere entonces a la facultad para crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, otorgada a un organismo o representante

* Magistrado en el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

¹ Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 155.

² Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, t. I, p. 28.

de la sociedad; en los estados donde impera una forma de gobierno con división de poderes, esta facultad corresponde al denominado Poder Legislativo”.

Esas definiciones parten de examinar la función legislativa desde la perspectiva de un acto jurídico en estricto sentido. Mas para los efectos de este artículo, es necesario referirse a las consecuencias de los actos conforme se han examinado en el juicio de amparo.

En ese medio de control de la constitucionalidad y de la convencionalidad se atiende a la denominada naturaleza de los actos reclamados, que en realidad está más orientada a tener en cuenta las consecuencias del acto y no propiamente a éste en sí mismo.

En el juicio de amparo es común ya referirse a la naturaleza de los actos reclamados distinguiéndolos entre positivos, negativos y omisivos, como categorías básicas de las que se desprenden algunas otras, a las que por la extensión de este documento no nos referiremos.

De esa manera, se ha dicho que los actos positivos son los que introducen un cambio en la realidad e implican una actuación de la autoridad (o de quien se asimila a ella), que incide sobre la esfera jurídica de las personas; representan entonces una manifestación de voluntad.

Los actos negativos son también manifestaciones de voluntad de la autoridad, y con ello asumen también la característica de positividad, pero se atiende a su sentido y consecuencias. Se ha tenido como tales a 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.

Frecuentemente, e incluso en la jurisprudencia,³ 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.

Así, las omisiones o los denominados por costumbre “actos omisivos” son las abstenciones de la autoridad, la ausencia de manifestación de voluntad, y su expresión más conocida se encuentra en la violación al derecho de petición, contenido en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La diferencia entre actos negativos y omisiones fue explicada por el maestro Ignacio Burgoa⁴ en los siguientes términos:

³ Véase, por ejemplo, las tesis 3a./J. 35/90 y 2a./J. 1/93.

⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 20a. ed., México, Porrúa, 1983, p. 712.

Los actos omisivos son aquellos que se traducen en una actitud de abstención que asumen las autoridades frente a las instancias escritas que les formula el particular, en sentido de no contestarlas, o lo que es lo mismo, dichos actos equivalen al silencio que las mencionadas autoridades observan en relación con las peticiones que el gobernado les eleva. Los actos negativos, por el contrario, no se manifiestan en una abstención, sino en una conducta formalmente positiva, cuyo contenido material implica el rechazamiento de las pretensiones del gobernado por parte de la autoridad, o sea, el rehusamiento de ésta para acceder a lo que se le pide. El criterio de la Suprema Corte ha calificado, en efecto, como actos negativos “aquellos en que la autoridad se rehúsa a hacer algo”, sin que con este carácter deban reputarse los actos de mera abstención (omisivos).

Carlos Báez Silva puntualizó que existen diversos tipos de omisiones por parte del Legislativo:⁵ las omisiones absolutas o totales, que implican la ausencia total de una ley cuya emisión está prevista o autorizada en la Constitución, y las omisiones relativas o parciales, conocidas también como “lagunas de la ley”.

Una vez precisado lo anterior y delimitado nuestro objeto de estudio como la omisión legislativa *lato sensu*, pues no sólo pueden incurrir en ella las autoridades propiamente legislativas, sino también quienes tienen el ejercicio de la facultad reglamentaria, como lo son los titulares de los poderes ejecutivos, debemos analizar si esa omisión legislativa es impugnabile en el juicio de amparo, en qué supuestos y bajo qué requisitos.

II. IMPUGNABILIDAD DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA

En junio de 2011, concretamente los días 6 y 10, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* dos reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que modificaron radicalmente el orden jurídico nacional y significan un gran avance en la protección y defensa de los derechos humanos.

La primera de esas reformas, esto es, la publicada el 6 de junio, corresponde fundamentalmente al juicio de amparo, el cual se ve robustecido al ampliarse la procedencia del amparo respecto de cualquier norma general, al preverse su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasma-

⁵ Báez Silva, Carlos, *La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2455/10.pdf>.

dos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, con la introducción de figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo, entre otros tópicos de relevancia.

La segunda reforma, del 10 de junio de 2011, reformó el artículo 1o. constitucional y colocó de nuevo a nuestra carta fundamental como un documento de la máxima trascendencia jurídica en la defensa y protección de los derechos humanos. Con dicha reforma se reconoció que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales; se estableció la obligación para todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, declarándose que el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley. Y como regla de interpretación se estableció el principio pro persona, que garantiza la tutela más amplia.

La conjunción de la reforma al juicio de amparo que establece su procedibilidad, a partir de un interés legítimo y el establecimiento de los principios relativos a los derechos humanos antes precisados, conforman los elementos jurídicos sustanciales para sostener que la omisión legislativa es impugnable en el juicio de amparo, bajo determinadas condiciones.

Para demostrar lo anterior, es importante tener en cuenta que en la exposición de motivos del 19 de marzo de 2009, que dio origen a la reforma constitucional del 6 de junio de 2011 en materia de juicio de amparo, se dijo expresamente:⁶

Por otro lado, se propone establecer en el artículo 103 constitucional la atribución a los tribunales de la federación para resolver en amparo toda controversia que se suscite no sólo por normas generales y actos de autoridad, sino también por omisiones en que ésta incurra, las que, dada la naturaleza de los derechos sociales, son su principal medio de violación. Asimismo, se precisa que la protección de los derechos fundamentales es independiente de su carácter individual o social.

El párrafo *supra* transcrito es revelador de la intención del poder revisor de la Constitución de llevar al texto constitucional que el amparo es pro-

⁶ Congreso de la Unión, Exposición de motivos, Cámara de origen, Iniciativa de Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, México, marzo de 2009, disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/PDFs/proceso%20legislativo%20amparo.pdf>.

cedente en contra de omisiones. Y esto es así porque el amparo antes de la reforma, evidentemente, procedía también en contra de omisiones de la autoridad; pero para ello se requería contar con un interés jurídico.

El poder revisor quiso que constara también, que pueden reclamarse en el amparo las omisiones, y destacó que éstas son el principal medio de violación de los derechos sociales, y para dejar en claro que esto no se refería sólo a estos últimos, dijo que la protección de éstos es independiente de su carácter individual o social. Esa forma de interpretación cumple con las exigencias que impone el artículo 1o. constitucional de favorecer la protección más amplia, mas no es irrestricta.

Una vez que se ha determinado cuál es la interpretación más favorable, debe atenderse a los presupuestos procesales del juicio de amparo para el ejercicio válido de la acción constitucional cuando se impugna la omisión legislativa. Como dijimos anteriormente, la reforma constitucional del 6 de junio introdujo la que es, a nuestro juicio, la modificación más trascendental al juicio de amparo, pues perfeccionó su esquema protector, al incorporar expresamente en el artículo 107, fracción I, el señalamiento de que el juicio de amparo se seguirá a instancia de parte agraviada, y que tendrá tal carácter quien aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo.

Mucho se ha escrito en fechas recientes sobre el interés jurídico y el interés legítimo, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una y otra vez, se va pronunciando sobre estos conceptos para fijar, establecer o delinear este concepto. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ocupó tanto del interés jurídico como del interés legítimo para la procedencia del juicio de amparo, en la tesis que lleva por rubro:⁷ “INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

Por otro lado, el doctor Arturo Iturbe Rivas,⁸ magistrado de circuito, explicó el interés legítimo en los siguientes términos:

Finalmente, el interés legítimo, que podríamos ubicarlo en un punto intermedio entre el derecho subjetivo y el interés simple, corresponde a las personas que por la situación objetiva y particular en la que se encuentran, tienen

⁷ Tesis 2a. LXXX/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. 3, septiembre de 2013, p. 1854.

⁸ “El interés legítimo”, *Revista Justicia Fiscal y Administrativa*, México, 4a. época, núm. 3, julio de 2006, pp. 121 y 122.

interés en que el poder público ajuste su actuación a la ley, pero no sólo por el mero interés ciudadano en la legalidad, sino porque cumpliéndose con la ley conservan un beneficio o evitan un perjuicio cierto, aunque carezcan de un derecho subjetivo.

Es decir, es algo más que el interés simple sin llegar a constituir un derecho subjetivo.

Se debe tener presente, como dice Argañarás, que el interés legítimo es el “interés ocasionalmente protegido”. Y que, según enseña Fiorini, “el beneficiario en el interés legítimo tiene la exigencia de que se cumpla la norma general, pues, en forma indirecta, satisface su interés, aunque al mismo tiempo puedan beneficiarse otros en igual forma. El beneficiario no es, en este caso, uno solo; por el contrario, son varios los que se benefician con el interés amparado por la norma objetiva”.

Para que estemos en presencia del interés legítimo, es indispensable que la autoridad cause un perjuicio especial a una persona o a un grupo de personas, sin que se trate del que de manera general y uniforme se produce a grandes sectores de la población, como podrían ser los consumidores o los usuarios de un servicio público. No se trata de un agravio ocasionado al público.

El interés legítimo no es exclusivo como el derecho subjetivo, más bien, como dice Fiorini, es concurrente y coincidente, pues protege a una pluralidad de sujetos respecto de situaciones de hecho que los favorecen. Esto significa que la declaración de nulidad de un órgano jurisdiccional pretendida por el actor que impugna un acto administrativo apoyándose en un interés legítimo, le va a evitar un perjuicio o a causar un beneficio o una utilidad en lo personal.

Tomando en cuenta lo anterior, es fácil concluir que para impugnar la omisión legislativa válidamente es necesario contar por lo menos con un interés legítimo, y no con un mero interés simple. Es claro que respecto de dicho acto, por regla general, no puede tener existencia un interés jurídico, porque no hay un derecho subjetivo específico para que se legisle para una sola persona, y esto es obvio, porque va contra el principio de generalidad de la norma.

De tal suerte que cuando se impugna una omisión legislativa, el promovente debe contar con un interés legítimo, sea éste individual o colectivo, y este interés estará representado en la medida en que la abstención de la autoridad provoca la ausencia de una regulación para un sector determinado. Precisamente la circunstancia de que el interés legítimo puede ser concurrente y coincidente es lo que posibilita que la acción constitucional pueda ejercerse de manera individual o colectiva.

Así, esa característica del interés legítimo es lo que permite que si la acción es procedente, pueda otorgarse válidamente la protección constitucional, y esto no significa en modo alguno que se viole el principio de

relatividad de las sentencias, como se sostiene en algunos criterios de nuestro máximo tribunal, y que analizaremos más adelante, porque esa es la esencia de la acción ejercida bajo un interés legítimo; es decir, si la acción de amparo es procedente, el efecto será que se legisle para todos aquellos sujetos ubicados en la hipótesis a regular, y no para una sola persona. Por esta razón, el requisito de procedibilidad relativo es que el sujeto o sujetos cuenten con un interés legítimo.

Ahora bien, los elementos que conforman ese interés legítimo lo constituyen: 1) la demostración de que el quejoso resiente una afectación en su esfera de derechos más allá de una afectación simple, y sin llegar a constituir un derecho subjetivo para exigir a la autoridad la emisión de una norma, y 2) la existencia de una obligación o mandato legal que ordena a la autoridad para ejercer su función legislativa sobre un punto específico y concreto.

Así, el quejoso debe acreditar que resiente una afectación en su esfera o que se encuentra en la categoría de personas respecto de las que debe dictarse una norma específica y que conforma una categoría identificable. Por cuanto a lo segundo, es requisito que exista un ordenamiento legal que obligue a la autoridad a actuar en un determinado sentido.

La existencia de una obligación o disposición que obligue a la autoridad a legislar (*lato sensu*) es indispensable para poder obtener una sentencia de fondo, y esto es lo que se ha pasado por alto en diversos criterios existentes hasta la fecha, como lo veremos más adelante.

Lo anterior es muy sencillo si se le compara con el amparo por violación al derecho de petición, en donde el quejoso debe demostrar que elevó una petición a la autoridad y que existe, consecuentemente, el deber de ésta de pronunciarse o dictar un acuerdo escrito que recaiga a la petición.

En el caso de la omisión legislativa, si no existe un mandato expreso (no genérico) que obligue a la autoridad a legislar sobre un determinado punto, la acción será improcedente, pues entonces no se estará en presencia de un interés legítimo, sino de un interés simple, constituido por un mero deseo de que se dicte una regulación sobre un cierto tópico.

Es así que la existencia del mandato legal que obliga a la autoridad conforma, en el caso de esta omisión legislativa, el interés legítimo de quien ocurre al amparo, porque sin esa obligación no se causa perjuicio al quejoso, ni podría ostentarse como agraviada por la abstención de la autoridad.

Lo anterior se comprende más fácilmente si se repara en que el legislador tiene la facultad y la potestad de elegir, dentro de su ámbito competencial, las materias que precisan de regulación, y la forma en que debe hacerlo, pues esa es una de las características fundamentales de la función

legislativa: definir qué se debe regular dentro de las relaciones sociales y cómo.

Pero cuando existe un mandato específico y concreto de emitir una norma para regular ciertos aspectos, entonces se constituye un deber del órgano legislativo de legislar al respecto. Muchos, desafortunadamente, han sido los casos en los que incluso algunos mandatos constitucionales obligan al legislador a expedir determinadas normas, e incluso fijan una determinada temporalidad para ello y ese mandato no se cumple. Por esta razón, el amparo contra la omisión legislativa es procedente bajo la condición de que exista un mandato específico cuyo cumplimiento va a ser constatado en el juicio de amparo.

Por otra parte, cuando se impugna una omisión legislativa es claro que el promovente no tiene la obligación de agotar recursos ordinarios, porque el inactuar de la autoridad, por esencia, es un acto que carece de fundamentación y motivación, y la violación constitucional que se produce es directa siempre que se afecte el derecho fundamental por vía de dicha omisión.

Como la omisión es un acto de tracto sucesivo, no existe un término definido para que pueda ocurrir el quejoso demandando el amparo y protección de la justicia federal. Tampoco se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 61 de la Ley de Amparo, ni siquiera la contenida en la fracción XXIII, que establece la improcedencia constitucional o legal, como lo explicaremos al examinar dos precedentes de nuestro máximo tribunal.

No es necesario abundar más sobre los presupuestos procesales, pues los aspectos más importantes y que presentan mayores problemas en la práctica son aquellos a los que nos hemos referido; la competencia, la capacidad y la representación o personería no revelan en este tema mayor problema.

Una vez satisfechos los presupuestos procesales y entablada la relación jurídica procesal, evidentemente, el siguiente paso, luego del trámite respectivo, es dictar la resolución de fondo, en donde se debe establecer como cuestión inicial, la certeza o existencia de los actos reclamados. En ese sentido, rige la conocida regla relativa a la carga probatoria, tratándose de omisiones, derivada de lo dispuesto en los artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, que se reduce, en esencia, a que corresponde a la autoridad demostrar que no haya incurrido en tal omisión si es que niega ésta. Sobre ese tema en particular existe suficiente jurisprudencia y por eso no abundaremos sobre la misma.

Una vez establecida la certeza o existencia de la omisión atribuida a la autoridad, deberán examinarse, en su caso, los argumentos por los que la

autoridad sostenga que su inactuar no es inconstitucional, pues de lo contrario, y si ese inactuar no se justifica, la existencia del deber de actuar y la comprobación de que no lo ha hecho llevará al resultado de fondo. El silogismo quedará constituido por lo que la norma establece como deber de la autoridad; lo que ésta aduzca sobre el cumplimiento de esa obligación y la conclusión resultante es si se infringe o no ese mandato legal y, consecuentemente, los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución federal. Si la omisión legislativa no se justifica, la consecuencia será la concesión del amparo.

Por cuanto a los efectos del amparo, éstos deben examinarse en función de que la acción fue ejercida bajo la figura del interés legítimo, y que el acto reclamado es la omisión de producir una norma. Por ello, el cumplimiento de la sentencia implicará obligar al órgano legislativo (*lato sensu*) a ejercer su atribución y cumplir regulando una situación específica y determinada, para normar las relaciones en una categoría específica de sujetos.

Como se dijo anteriormente, esto no contraría en modo alguno el principio de relatividad de las sentencias de amparo, pues no se está fincando la obligación de legislar para una persona ni por el mero interés de esta, sino en observancia y cumplimiento de un mandato legal que a ello obliga.

Cuando se sostiene que el amparo es improcedente contra la omisión legislativa porque implica darle efectos generales, no sólo se invoca una causal de improcedencia inexistente, sino que se pierden de vista, además, las características del interés legítimo, y que la Constitución federal, a partir de junio de 2011, hace procedente el juicio en contra de omisiones, sin restringir o excluir de esa posibilidad de impugnación a las omisiones legislativas.

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 una omisión legislativa. Un ejemplo de ello es la tesis P. CLXVIII/97 de rubro siguiente:⁹

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. Respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales, es improcedente el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de

⁹ Tesis P. CLXVIII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, diciembre de 1997, t. VI, p. 180.

la citada legislación ordinaria, en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que 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, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que es inconcuso resultaría apartado del principio de relatividad enunciado (tesis CLXVIII/1997).

El criterio anterior fue emitido en una época en la que el juicio de amparo sólo era procedente cuando se contaba con un interés jurídico, y, no obstante ello, la causa de improcedencia que se invocó no atendió a la existencia de ese interés, sino a una genérica, que según la tesis se ubicaba en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el 107, fracción II, de la Constitución federal.

En realidad, la causa de improcedencia que se generaba en ese supuesto y época era la no afectación a los intereses jurídicos del quejoso, quien no contaba con un derecho subjetivo para exigir del legislador ordinario que emitiera una norma.

Como quiera, lo cierto es que la improcedencia no obedecía a una sujeta vinculación entre el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo y el 107, fracción II, de la Constitución, y esto se explicará en cuanto analicemos el siguiente criterio.

Con posterioridad a las reformas de junio de 2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en tesis aislada lo siguiente:¹⁰

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. El precepto constitucional citado, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, dispone

¹⁰ Tesis 2a. VIII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 2, febrero de 2013, p. 1164.

que las sentencias pronunciadas en el juicio de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, de donde deriva que respecto de dichas sentencias aún prevalece el principio de relatividad, dado que no pueden tener efectos generales. En congruencia con lo anterior, en términos del artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal, es improcedente el juicio de amparo contra una omisión legislativa, pues de concederse la protección constitucional 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. No es obstáculo a lo anterior, la circunstancia de que el artículo 107, fracción II, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos generales, toda vez que esa declaración debe emitirse en un procedimiento específico por parte de este Alto Tribunal, sin que sea posible adoptar una decisión de tal naturaleza en un caso concreto; máxime que el procedimiento para la declaratoria general de una norma se refiere a normas existentes y no a omisiones legislativas. Por otra parte, tampoco es obstáculo que el artículo 103, fracción I, constitucional, establezca que los Tribunales de la Federación conocerán de toda controversia suscitada por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos, ya que dicho precepto no contempla la posibilidad de que puedan reclamarse omisiones legislativas, dado que opera la limitante prevista en el referido artículo 107, fracción II, párrafo primero, en el sentido de que las sentencias dictadas en el juicio de amparo no pueden tener efectos generales.

Contra lo que señala esa tesis aislada, puede decirse que actualmente el juicio de amparo sí es procedente en contra de la omisión legislativa.

La tesis en cuestión fue emitida bajo la vigencia de las reformas constitucionales de 2011, e incluso el primer renglón de la misma invoca la reforma constitucional, y cita el artículo 73 como referido a las causales de improcedencia, porque el criterio se sustentó antes de que se expidiera la vigente Ley de Amparo.

En una correcta hermenéutica constitucional, no existe duda de que las causales de improcedencia son de aplicación estricta, y de que, por consecuencia, no puede aplicarse una causa de improcedencia por analogía o

mayoría de razón, y menos aún dejando de aplicar el principio de interpretación más favorable a las personas.

La tesis sostiene que el juicio de amparo es improcedente contra una omisión legislativa, pues de concederse la protección constitucional 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. No obstante ese señalamiento, lo cierto es que una sentencia de amparo en dichas circunstancias no tendría efectos generales, es decir, no se darían efectos generales a la ejecutoria, porque lo que tendría efectos generales lo sería el acto emitido en cumplimiento de la ejecutoria, pero no ésta por sí misma.

Además, es cuestionable que el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo abrogada, pudiera relacionarse con el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución, para sostener que el juicio es improcedente. Lo que el párrafo primero de la fracción II del precepto constitucional citado establece, es que la sentencias se ocuparán sólo de los quejosos que lo hubieran solicitado; pero ello no significa que en el caso de la omisión legislativa el amparo se esté ocupando de personas diversas, ni puede comprender a quienes no hayan suscrito la demanda de amparo, porque, evidentemente, sólo procede a petición de parte. La sentencia, en el caso de una omisión legislativa, no diría se ampara y protege a todos los que se encuentren en una determinada categoría, pues quedaría reducida únicamente a los quejosos, con lo que resulta inexacto que se vulnere el principio de relatividad. Si se interpretara como en la tesis, se excluirían de la protección constitucional los actos que impliquen una omisión del legislador, y la Constitución no establece en ninguno de sus preceptos una improcedencia de tal naturaleza. Por tanto, interpretar la Constitución para establecer una causa de improcedencia que no es expresa es contrario a la hermenéutica constitucional.

Más adelante en dicha tesis, se dice que tampoco es contraria a la conclusión a la que arriban, que el artículo 103, fracción I, constitucional, señale que los tribunales conocerán de toda controversia suscitada por normas, actos u omisiones, “ya que dicho precepto no contempla la posibilidad de que puedan reclamarse omisiones legislativas, dado que opera la limitante prevista en el referido artículo 107, fracción II, párrafo primero en el sentido de que las sentencias dictadas en el juicio de amparo no pueden tener efectos generales”.

Esa conclusión es contraria a lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional y a las reglas de la hermenéutica. Lo que sostiene la tesis es que la Constitución debería decir que el amparo procede contra omisiones legislativas y

que opera una limitante contenida en el artículo 107, fracción II, del propio ordenamiento.

La Constitución no tendría por qué señalar expresamente a las omisiones legislativas, y si se interpreta con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional es claro que sí lo comprende, cuando en el artículo 103, fracción I, señala que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad.

En adición a lo anterior, debe destacarse que en una adecuada interpretación constitucional, la restricción a un derecho precisa de texto expreso, y, por tanto, el principio opera de modo contrario al que se sostiene en la tesis. La conclusión resultante es que la Constitución no establece expresamente que el amparo es improcedente contra una omisión legislativa. Por ello, estimamos que la tesis aislada en comento, al no ser obligatoria, no puede sustentar la improcedencia del juicio de amparo contra una omisión legislativa.

Por lo contrario, estimamos más apegadas al texto constitucional las consideraciones sustentadas por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el recurso de queja 53/2016 el 14 de junio de 2016, de la que derivaron las tesis aún pendientes de publicar en el *Semanario Judicial de la Federación*, que dicen:

OMISIÓN LEGISLATIVA O REGLAMENTARIA. NO CONSTITUYE UNA CAUSA NOTORIA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA EL QUE SE RECLAME LA OMISIÓN DE LA AUTORIDAD DE EXPEDIR UNA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL EN CUMPLIMIENTO DE UN MANDATO LEGAL. A partir de la reforma constitucional de seis de junio de dos mil once se prevé, expresamente, la obligación de las autoridades de garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; mientras que el artículo 17 de la norma fundamental garantiza el acceso a una tutela judicial efectiva. En ese sentido, se concluye que no constituye un motivo manifiesto e indudable de improcedencia de la demanda de amparo que se reclamen omisiones legislativas o reglamentarias, pues para advertir si existe o no la omisión, el Juez de Distrito debe revisar: si hay un mandato normativo expreso que implique el actuar de la autoridad en la forma que se reclama; si se configura la omisión del cumplimiento de tal obligación; y, por último, si esa abstención vulnera un derecho o garantía. Lo anterior requiere un análisis que debe realizarse en la sentencia y no en un acuerdo de desechamiento, por lo que no es un motivo de improcedencia notorio y manifiesto.

OMISIÓN LEGISLATIVA O REGLAMENTARIA. HIPÓTESIS EN QUE ES PROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación sostuvo la tesis aislada de la improcedencia del juicio de amparo, cuando se impugna la omisión de la autoridad para expedir disposiciones de carácter general porque, en esos casos, podrían darse efectos generales a la ejecutoria vinculando no sólo al quejoso y a las responsables, sino a todos los gobernados y autoridades relacionadas con la norma creada, contraviniendo el principio de relatividad de las sentencias. Dicho criterio fue emitido antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de seis de junio de dos mil once, así como del decreto por el que se expidió la nueva Ley de Amparo de dos de abril de dos mil trece por lo que, administrando ambas reformas, actualmente es factible considerar que el amparo es procedente cuando se reclama la omisión legislativa o reglamentaria, por lo menos, cuando hay un mandato constitucional o legal que obligue a una autoridad y éste no se ha ejecutado. En tal virtud, cuando se impugna la omisión legislativa o reglamentaria debe demostrarse que el deber de actuar de la autoridad en cierto sentido existe, esto es, que un mandato legal obliga a una autoridad a expedir una disposición de carácter general; y quien tenga interés legítimo puede acudir a reclamar el inactuar de la autoridad. En esa circunstancia, el juicio de amparo sí es procedente cuando se trate de una omisión legislativa o reglamentaria, porque en ese supuesto no se satisface un interés particular, sino el cumplimiento de un mandato legal ya existente.

III. CONCLUSIONES

1. Antes de las reformas constitucionales de junio de 2011, el juicio de amparo era improcedente en contra de omisiones legislativas, porque no se afectaba el interés jurídico del quejoso. A partir de las citadas reformas, el juicio de amparo sí es procedente contra omisiones legislativas.

2. El interés legítimo, tratándose de omisiones legislativas, debe cumplir dos requisitos: que el quejoso forme parte de un grupo social determinado sobre el que esté prevista una regulación, y que exista un deber de la autoridad de pronunciarse legislando.

3. El efecto de la sentencia es que la autoridad ejerza su facultad de legislar, sin que ello infrinja el principio de relatividad de las sentencias, pues lo que tendrá efectos generales no es la sentencia, sino la norma que se expida.

4. En una correcta hermenéutica constitucional, se requiere de texto expreso para delimitar o reducir un derecho, y las causas de improcedencia del juicio de amparo no pueden aplicarse por analogía y menos aún por mayoría de razón.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- BÁEZ SILVA, Carlos, *La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 20a. ed., México, Porrúa, 1983.
- CONGRESO DE LA UNIÓN, Exposición de motivos, Cámara de origen, Iniciativa de Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, México, marzo de 2009.
- ITURBE RIVAS, Arturo, “El interés legítimo”, *Revista Justicia Fiscal y Administrativa*, México, núm. 3, 4a. época, julio de 2006.
- MURO RUIZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.