

## Omisiones legislativas del Congreso de la Unión: deudas normativas vigentes

César Alejandro Giles Navarro

### Ideas clave

- > Las omisiones legislativas se producen cuando el congreso incumple con el mandato constitucional de expedir leyes, o bien, cuando legisla de manera parcial, incompleta o deficiente.
- > El Congreso de la Unión no debe perder de vista las omisiones legislativas pues, según criterios jurisprudenciales recientes, en casos extremos, los 628 legisladores federales pueden ser separados de sus cargos y enfrentar procesos penales si no cumplen con la expedición de las normas pendientes ordenadas por la Constitución.
- > Hasta el 25 de septiembre de 2019, el Congreso federal ha incumplido con la expedición de nueve leyes reglamentarias de reformas constitucionales, acumulando plazos vencidos que van desde los dos meses hasta los siete años.

### Introducción

Por definición, la principal atribución del Poder Legislativo consiste en crear y reformar las normas jurídicas que rigen en una sociedad. Tratándose de un Estado democrático de derecho, las leyes constituyen instrumentos indispensables para garantizar el orden, la justicia y los derechos humanos.

Las y los legisladores tienen cierto margen de libertad para ejercer su función legislativa. Este margen se elimina cuando la Constitución ordena al Poder Legislativo a expedir determinadas normas jurídicas. Cuando los legisladores incumplen con este mandato se originan las llamadas omisiones legislativas (también conocidas como silencios legislativos o inactividad legislativa).

Si una persona no cumple con una obligación (pagar impuestos, por ej.), las sanciones son muy claras. Los policías y los jueces también pueden ser castigados si incumplen con sus deberes legales. Pero ¿qué pasa con las omisiones del Poder Legislativo?

La presente nota tiene por objeto contribuir al debate público en torno a pasividad legislativa. De manera particular, busca identificar las omisiones legislativas vigentes del Congreso de la Unión, con el fin de enriquecer la agenda legislativa en el marco del inicio del segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura.

En el primer apartado, se revisan cuestiones doctrinales sobre las omisiones legislativas, a fin de caracterizar conceptualmente a esta figura del derecho constitucional. En el segundo, se analizan los criterios jurisprudenciales a partir de los cuales se han tratado de formular nociones y tipologías prescriptivas. En el tercer apartado, se hace una recopilación de las omisiones legislativas vigentes, tanto absolutas como relativas. En el cuarto apartado se abordan algunos apuntes sobre las causas de las omisiones legislativas.

Así, el presente documento busca no solo abonar al conocimiento de las omisiones legislativas sino, sobre todo, generar información práctica que contribuya a solventarlas.

# notasestratégicas

## 1. El concepto de omisiones legislativas en la doctrina jurídica.

En los sistemas republicanos democráticos como el que tenemos en México, el Poder Legislativo juega un papel fundamental al fungir como el órgano encargado de la producción normativa, con base en los principios de representación y división de poderes. Por lo mismo, el trabajo legislativo es objeto de interés público y al mismo tiempo materia de estudio para la ciencia jurídica y otras disciplinas sociales.

Lo que hacen los legisladores importa porque tiene efectos vinculatorios y repercusiones prácticas en los derechos y obligaciones de las personas, en las atribuciones de las autoridades, en el manejo de la economía, en la forma de gobierno y en prácticamente todos los ámbitos de la vida en sociedad.

Pero lo que no hacen los legisladores también importa, y mucho. La inactividad legislativa constituye un tema sumamente relevante porque, al igual que las leyes, tiene consecuencias en el sistema jurídico, en el Estado de derecho y en la vida de las personas.

Los silencios legislativos, asimismo, tienen una interpretación social que no puede pasarse por alto. En una época caracterizada por la pérdida de credibilidad y confianza del Poder Legislativo, la noción de un congreso omiso en el cumplimiento de sus deberes abona a la creencia de que las y los legisladores no trabajan o no sirven para nada. En realidad, como veremos más adelante, la pasividad del Poder Legislativo entraña complejos fenómenos políticos y jurídicos sobre los cuales vale la pena reflexionar y ensayar propuestas de solución doctrinal, jurisdiccional y legislativa.

Dicho en términos de sociología comprensiva, la pasividad legislativa es un tipo de acción política y jurídica que merece ser entendida e interpretada, para explicarla causalmente en su desarrollo y efectos. De ahí la importancia del concepto de omisiones legislativas.

Si bien hasta la fecha no existe una teoría que explique sistemática y coherentemente el concepto de omisiones legislativas (Astudillo, 2007: p. 299), diversos constitucionalistas han aportado valiosas definiciones que nos sirven para acercarnos al conocimiento de este problema jurídico.

Uno de los mayores consensos en la doctrina jurídica es que las omisiones legislativas no se reducen a la abstención de actuación de las y los legisladores. En otras palabras, las omisiones legislativas no significan solamente que las personas encargadas de aprobar las normas no legislen, sino que, al no ejercer dicha facultad, incumplan con mandatos constitucionales expresos.

A esto se refiere José Joaquim Gomes, quien en una de las definiciones más citadas explica que:

Una omisión legislativa significa que el legislador no hizo algo que le era impuesto por la Constitución. No se trata, de un simple no hacer, sino que se trata de algo a lo que, de forma concreta y explícita, estaba constitucionalmente obligado (Citado por Fernández, 2003: p. 26).

Precisamente por la contrariedad que representa respecto a la Ley Suprema, las principales aportaciones teóricas sobre las omisiones legislativas se han desarrollado en el ámbito del derecho constitucional, específicamente a través del concepto de “inconstitucionalidad por omisión legislativa”.

## notasestratégicas

De acuerdo con este enfoque, las omisiones legislativas constituyen un fenómeno de inconstitucionalidad porque suponen una vulneración de los preceptos básicos del ordenamiento jurídico y una “agresión a los valores vitales emanados de las decisiones políticas fundamentales recogidas en el texto constitucional”. En ese sentido, para José Julio Fernández, las omisiones legislativas se podrían definir como:

(...) la falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, durante un tiempo excesivamente largo, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal, que se impide su eficaz aplicación” (Fernández, 2003: pp 19 y 29).

Ignacio Villaverde, por su parte, agrega que las omisiones deben ser declaradas inconstitucionales cuando provoquen situaciones jurídicas contrarias a la Constitución, ya sea por omisiones contenidas en una norma jurídica, o bien por la falta total de un ordenamiento (Villaverde, 2003: p 66).

Las omisiones pueden confundirse con otros conceptos, como las lagunas y el rezago legislativo. Al respecto, vale aclarar que las omisiones no son lagunas porque no surgen propiamente de un fenómeno no regulado por el derecho, sino de la inactividad del legislador y, específicamente, del incumplimiento de una disposición de la máxima jerarquía normativa. La omisión siempre es producto de la voluntad del legislador, mientras que la laguna puede ser un resultado fortuito. Otra distinción es que la laguna vulnera principios de certeza, seguridad, continuidad y coherencia del sistema jurídico, mientras que la omisión infringe directamente al principio de supremacía constitucional (Astudillo, 2007: p. 314).

Las omisiones tampoco son sinónimos de rezago legislativo, en virtud de que no todas las leyes pendientes de aprobarse se encuentran ordenadas por la Constitución. Por lo demás, una iniciativa puede ser aprobada o desechada, según su viabilidad y efectividad y los consensos políticos que suscite en el parlamento.

Por otro lado, las omisiones legislativas admiten gradaciones. En virtud de los grados y modalidades de la pasividad legislativa se han elaborado algunos esfuerzos de clasificación.

Sin duda alguna, la tipología más socorrida a nivel doctrinal es la elaborada por el magistrado alemán W. Wessel, a quien se le atribuye el uso por primera vez del término “omisión del legislador” (*Unterlassung des Gesetzgebers*), a mediados del siglo XX.

Además de ser el primero en atribuir la vulneración de garantías individuales a la inactividad del Poder Legislativo, Wessel desarrolló la distinción entre omisiones absolutas y relativas, que es ampliamente utilizada hasta nuestros días (Ahumada, 1991: 172).

En términos generales, Wessel explicaba que las omisiones absolutas aluden a ausencia total de normas, mientras que las relativas se refieren a la vulneración del principio de igualdad por olvido de ciertos grupos en la legislación (*Ibidem*).

Para efectos prácticos, la distinción de Wessel resulta trascendental porque es la que ha servido de base en nuestro país para la definición de criterios jurisprudenciales en torno a las omisiones legislativas, aunque con matices importantes que veremos en el siguiente apartado.

## notasestratégicas

### 2. Análisis jurisprudencial.

Ante la falta de una teoría jurídica y de una regulación constitucional específica en nuestro país para el tratamiento de las omisiones legislativas, cobra relevancia el análisis de los criterios jurisprudenciales utilizados por la SCJN en la resolución de casos emblemáticos.

Entre 2000 y 2019, la SCJN ha venido definiendo y afinando criterios en esta materia. De manera telegráfica, podemos resumir que el máximo tribunal ha resuelto cuatro cuestiones fundamentales: 1) la definición y tipología de las omisiones legislativas, 2) el reconocimiento de los medios de impugnación adecuados para la inactividad legislativa, 3) la expedición de mandatos al Poder Legislativo para subsanar omisiones legislativas y 4) la asimilación de los tratados internacionales de derechos humanos como parámetro de regularidad constitucional en la determinación de omisiones legislativas del Congreso de la Unión.

En este apartado se exponen tres casos: la controversia constitucional 14/2005 y los amparos en revisión 1359/2015 y 805/2018, pues en ellos se condensan las principales determinaciones de la Corte respecto a las omisiones.

#### Controversia constitucional 14/2005: tipología de omisiones legislativas

El 3 de octubre de 2005, la Corte resolvió la controversia constitucional 14/2005 promovida por el municipio de Centro, Tabasco en contra de omisiones legislativas del congreso del estado. Lo relevante de esta sentencia es que por primera vez el tribunal constitucional elaboró una tipología de las omisiones legislativas. Esta clasificación recogió las categorías de omisiones absolutas y relativas de Wessel (precisando con mayor

detalle estas últimas) y las complementó con la categoría de facultades o competencias “de ejercicio potestativo” y “de ejercicio obligatorio”. En ese sentido, la SCJN señalaba que:

“Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes”.

Pero la Corte no se quedó ahí y agregó una nueva distinción: el ejercicio de facultades obligatorias y optativas por parte del Poder Legislativo. Con base en esta mezcla, el máximo tribunal consideró que podrían presentarse cuatro tipos de omisiones legislativas:

- a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.
- b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.
- c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.
- d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para

## notasestratégicas

legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

Aunque la tipología de la Corte tuvo el mérito de establecer una primera definición sobre los silencios legislativos, trajo consigo nuevos retos de interpretación jurídica, al combinar conceptualmente las omisiones legislativas con lo que podría considerarse como una laguna del derecho.

Recordemos que, para la doctrina, la omisión es siempre inconstitucional, porque implica el desacato a un mandato constitucional (en términos absolutos), o bien, una legislación parcial o sesgada (relativa). La tipología de la Corte plasmó estos supuestos en los tipos a) y b), sin embargo, rompió con el molde doctrinal al introducir las omisiones en competencias de ejercicio potestativo, delineadas en los tipos c) y d).

Al margen de lo anterior, la resolución de 2005 sí estableció un criterio determinante respecto a la jerarquía normativa de los artículos transitorios. En ese sentido, se precisó que las medidas legislativas ordenadas en los artículos transitorios de las reformas constitucionales constituyen “una facultad de ejercicio obligatorio al emanar de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución Federal” (*Ibidem*).

Si en 2015 la SCJN maduró criterios para definir a las omisiones, en 2018 estableció precedentes históricos sobre los alcances del juicio de amparo indirecto para la protección de derechos frente a omisiones del Poder Legislativo, así como límites para la libertad de no legislar, generando con ello una tensión inédita entre dos de los poderes del Estado. Veamos a qué nos referimos.

*Amparo en revisión 1359/2015: la Corte como garante de la Constitución frente a las omisiones legislativas.*

En el año 2015, la SCJN con la resolución del amparo en revisión 1359/2015 sentó el precedente jurisdiccional más importante hasta la fecha sobre las omisiones del Poder Legislativo. En este caso, la Corte confirmó algunos criterios procesales plasmados en sentencias anteriores, pero fue más allá al ordenarle por primera vez al Congreso de la Unión que emitiera una ley que había sido postergada, vulnerando con ello la norma constitucional. Pero veamos paso por paso en qué consistió este caso.

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. Como parte de esta reforma, en el artículo 134 constitucional se instituyeron las bases fundamentales para regular la propaganda institucional, en los siguientes términos:

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. pueden identificarse al menos tres tipos de omisiones en función del ámbito de competencia de las autoridades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: omisiones administrativas, omisiones judiciales y omisiones legislativas.

## notasestratégicas

En el artículo tercero transitorio se estableció que, antes del 30 de abril de 2014, el Congreso de la Unión tendría que expedir la ley reglamentaria en materia de comunicación social, la cual tendría que establecer las normas a que deberían 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, para garantizar que el gasto en comunicación social cumpliera con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como para que se respetaran los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio establecidos en los presupuestos de egresos respectivos.

Al término del periodo de sesiones antes referido, el Congreso de la Unión únicamente había aprobado las leyes secundarias en materia electoral, incumpliendo con el mandato de expedir la ley de comunicación social señalada en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

El 23 de mayo de 2014, la Asociación Civil Artículo 19, promovió juicio de amparo en contra de las cámaras del congreso, reclamando “la omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en Materia Política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014”.

En su demanda de amparo, Artículo 19 adujo que se habían violado los artículos 6, 7, 14 y 16 constitucionales, así como lo dispuesto en los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos

Humanos; 1, 2 y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 1, 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad, el Principio 7 de la Declaración de Chapultepec, así como los artículos 6 y 9 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el precepto 3 de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

El 18 de julio de 2014, el Juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa, con sede en la capital del país, determinó sobreseer el juicio de amparo. Inconforme con dicha determinación, la asociación civil interpuso recurso de revisión y, posteriormente, solicitó a la SCJN que ejerciera la facultad de atracción del juicio de amparo. El 5 de agosto de ese año, el máximo tribunal atrajo el caso.

Cabe resaltar que la Corte ya había validado en sentencias anteriores la procedencia del juicio de amparo indirecto para impugnar la inconstitucionalidad de las omisiones legislativas. La novedad en este caso fueron los alcances que podría tener esta figura para subsanar las vulneraciones de los derechos humanos originadas por la ausencia de normas jurídicas.

Amén de la tipología desarrollada en la controversia constitucional 14/2005, la Primera Sala consideró que, en el marco del juicio de amparo, la omisión legislativa sólo podría darse de acuerdo con el concepto doctrinal, es decir: “cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido a cargo del Poder Legislativo —federal o de las entidades federativas— y esa obligación haya sido

## notasestratégicas

incumplida total o parcialmente por el legislador”.

Otro criterio importante fue el de los límites impuestos a la inactividad legislativa, en los siguientes términos:

En un Estado constitucional de derecho todas las autoridades deben respetar la Constitución. Así, aun cuando el Poder Legislativo tenga una función de la máxima importancia dentro nuestro orden constitucional y ésta se le haya encomendado de manera exclusiva — aunque con cierta intervención del Poder Ejecutivo—, también se encuentra sometido a la Constitución. En consecuencia, en estos casos el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar (el subrayado es nuestro).

En virtud de las consideraciones anteriores, la Primera Sala concedió el amparo solicitado por Artículo 19 y ordenó al Congreso de la Unión a emitir una ley que regulara el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución antes del 30 de abril de 2018.

De esta manera, por primera vez en la historia, el tribunal constitucional de nuestro país fijó un plazo para que las y los legisladores enmendaran esta omisión legislativa que para entonces cumplía cuatro años.

La sentencia de la Corte sobre la ley de propaganda gubernamental generó una tensión inédita entre los poderes Legislativo y Judicial, ante la posibilidad de que los diputados federales y los senadores de la LXIII Legislatura incurrieran en el delito de desacato. Por aquellos días de 2015, el ministro José Ramón Cossío fue muy claro al advertir que, si el congreso no aprobaba la ley de comunicación social antes del 30 de abril, la Suprema Corte procedería a:

*“separar de sus cargos a los 628 legisladores, inhabilitarlos y someterlos a proceso penal, por la comisión de un delito en contra de la administración de la justicia” (Reforma, 23/04/2018)*

Finalmente, la Cámara de Diputados aprobó la Ley General de Comunicación Social el 10 de abril de 2018 y el Senado hizo lo propio el 25 del mismo mes y año. Así, quedó conjurada la destitución de las y los legisladores integrantes de la LXIII Legislatura.

Lo más importante es que esta determinación de la Corte abrió la puerta para que la sociedad civil comenzara a ejercitar con mayor vigor la figura del juicio de amparo directo como mecanismo de control constitucional frente a las omisiones del legislador. En el siguiente caso, veremos cómo este mecanismo fue empleado para hacer valer los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

*Amparo en revisión 805/2018: los instrumentos internacionales como mandatos para legislar*

Con la resolución del amparo en revisión 805/2018 relativo a la penalización del discurso de odio, la SCJN sumó un nuevo criterio para efectos de la interpretación y determinación de las omisiones legislativas: los tratados internacionales como parámetro de regularidad constitucional.

El 14 de julio de 2017, la asociación civil Zafiro, Pro Derechos Humanos demandó a las cámaras del Congreso de la Unión, al titular del Ejecutivo Federal y a la cancillería mexicana, reclamando la omisión de presentar y aprobar una iniciativa de ley que tipificara como delito a la discriminación racial, según lo establecido en el artículo 4<sup>o</sup>, incisos a) y b)

## notasestratégicas

de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

La asociación civil argumentaba que la citada Convención, había sido ratificada por el Estado mexicano el 20 de febrero de 1975, entrando en vigor el 22 de marzo del mismo año, con lo cual, México asumía, entre otros, los siguientes deberes:

Declarar como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, todo acto de violencia o toda incitación a cometer un acto de tal naturaleza, contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, así como toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación, y

Declarar ilegales y prohibir las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda actividad que promueva la discriminación racial e inciten a ella, además de reconocer que la participación en tales organizaciones o actividades constituye un delito penado por la ley.

Pese a lo anterior, la asociación acusaba que, ni el Ejecutivo Federal ni las cámaras del Congreso de la Unión, habían iniciado procedimiento alguno para tipificar penalmente las conductas señaladas.

En primera instancia, el Juez Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México desechó la demanda, argumentando que el juicio de amparo no era el mecanismo idóneo para impugnar las posibles omisiones o inactividades legislativas por sí mismas.

En respuesta a este primer revés, la asociación civil interpuso recurso de queja ante el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, quien finalmente concedió el amparo a la quejosa

en contra de las omisiones atribuidas al Presidente de la República, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados.

A petición de las autoridades acusadas, el caso llegó a la SCJN. Esta última, validó los argumentos del Tribunal Colegiado y determinó que existía un incumplimiento de las autoridades federales señaladas como responsables (la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos), del deber impuesto por el artículo 4º, incisos a) y b), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, relativo a tipificar como delito las conductas asociadas con la sanción penal de los discursos de odio y la discriminación racial.

Entre las consideraciones del Tribunal Colegiado confirmadas por el máximo tribunal, se encontraba la homologación de los instrumentos internacionales como norma suprema que configura un supuesto de competencias de ejercicio obligatorio. En otras palabras, el Poder Judicial de la Unión interpretaba que las obligaciones contenidas en los tratados internacionales ratificados por México implicaban mandatos de rango constitucional para el Estado mexicano. En ese sentido, se leía en la sentencia:

Cuando la Constitución y los Tratados Internacionales en lo que respecta a Derechos Humanos emergen como una Norma Suprema, que establecen un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los

## notasestratégicas

tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los Derechos Humanos.

Cabe señalar que, en este caso, la SCJN no estableció un plazo preciso para que el congreso tipificara penalmente los discursos de odio, sin embargo, la determinación respecto a que el incumplimiento de las obligaciones legislativas previstas en los tratados internacionales también es causal de omisiones legislativas impugnables ante el máximo tribunal, abrió un nuevo hito en la definición y complejidad de las omisiones en que puede incurrir el Poder Legislativo. Como consecuencia, en la actualidad, diversos legisladores han presentado ya iniciativas para tipificar como delito a los discursos de odio.

Hasta aquí la revisión de la jurisprudencia reciente sobre la pasividad legislativa. Ahora, abordaremos los casos concretos de omisiones que vale la pena tener en cuenta en la actualidad.

### 3. Omisiones legislativas vigentes

En este apartado radica el sentido más práctico de la presente nota legislativa. Busca identificar las omisiones legislativas vigentes, con el objeto de que las y los legisladores tengan a la mano las normas que, por diversas razones, no han sido expedidas por el Congreso de la Unión.

El análisis se desarrolla en las omisiones legislativas en su estricto sentido doctrinal, es decir, aquellas que vulneran un mandato supremo expreso establecido las reformas constitucionales, o bien, aquellas decisiones legislativas que el Congreso de la Unión ha postergado, a pesar de que las leyes vigentes han sido rebasadas o resultan deficientes. En la tipología de la Corte, este tipo de inactividad sobre el que

vamos a ahondar serían las omisiones legislativas en ejercicio de facultades obligatorio, tanto en su dimensión absoluta, como en su dimensión relativa.

#### *Omisiones absolutas*

Una manera de ubicar las omisiones legislativas vigentes es a través de la revisión de las reformas constitucionales que han ordenado la expedición de leyes secundarias o reglamentarias. Según este criterio, hasta el 24 de septiembre de 2019 -descontando las leyes secundarias de la reforma educativa de 2019- el Congreso de la Unión acumularía un total de nueve leyes reglamentarias pendientes de reformas constitucionales, con tiempos de retraso que van desde los dos meses hasta más de siete años (Véase cuadro 1):

1. **Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías.**
2. **Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de expulsión de extranjeros.**
3. **Ley General de registros públicos inmobiliarios y catastros municipales.**
4. **Leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México.**
5. **Ley general de mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos.**
6. **Ley General de registros civiles.**
7. **Ley General en materia de justicia cívica e itinerante.**
8. **Legislación única en materia procesal civil y familiar.**
9. **Adecuaciones normativas en materia de prisión preventiva oficiosa.**

# notasestratégicas

## Cuadro 1. Omisiones legislativas de reformas constitucionales

| Ordenamiento pendiente                                                                                                                                                           | Reforma constitucional                                                                                                                                                                                                                     | Fecha de vencimiento           | Retraso acumulado |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------|
| 1. Ley Reglamentaria en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías.                                                                                     | Derechos humanos<br>Publicada en el DOF el<br>10/06/2011                                                                                                                                                                                   | 11 de junio<br>de 2012         | 7 años            |
| 2. Ley Reglamentaria en materia de expulsión de extranjeros                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                            |                                |                   |
| 3. Ley general de registros públicos inmobiliarios y catastros municipales.                                                                                                      | Registros públicos<br>inmobiliarios y<br>catastros municipales<br>Publicada en el DOF el<br>27/12/2013                                                                                                                                     | 27 de junio<br>de 2013         | 6 años            |
| 4. Leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México,                                                | Reforma política de la<br>CDMX<br>Publicada en el DOF el<br>29/01/2016                                                                                                                                                                     | 17 de<br>septiembre<br>de 2018 | 1 año             |
| 5. Ley general de mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos. |                                                                                                                                                                                                                                            |                                |                   |
| 6. Ley General que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros civiles.                                                                            | Reforma constitucional<br>en materia de<br>Mecanismos<br>Alternativos de<br>Solución de<br>Controversias, Mejora<br>Regulatoria, Justicia<br>Cívica e Itinerante y<br>Registros Civiles.<br>Publicada en el DOF el<br>5 de febrero de 2017 | 3 de agosto<br>de 2017         | 2 años            |
| 7. Ley general en materia de justicia cívica e itinerante.                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                            |                                |                   |
| 8. Código único en materia procesal civil y familiar.                                                                                                                            | Reforma constitucional<br>en materia de justicia<br>cotidiana<br>Publicada en el DOF el<br>15/09/2017                                                                                                                                      | 14 de marzo<br>de 2018         | 1 año             |
| 9. Adecuaciones normativas en materia de prisión preventiva oficiosa.                                                                                                            | Prisión preventiva<br>oficiosa<br>Publicada en el DOF el<br>12 /04/2019                                                                                                                                                                    | 11 de julio<br>de 2019         | 2 meses           |

Fuente: elaboración propia.

## notasestratégicas

Otro referente para identificar las omisiones legislativas es el jurisprudencial, es decir, cuando al resolver sobre los medios de control constitucional (controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y amparos), la Corte determina la inconstitucionalidad de las normas vigentes. A la luz de este enfoque, una omisión vigente sería la **prohibición absoluta al consumo lúdico o recreativo de marihuana prevista por la Ley General de Salud**, la cual fue declarada inconstitucional por la Primera Sala SCJN, el 1 de enero de 2019 (SCN, 1/2019).

Como vimos antes, otro criterio novedoso para identificar a las omisiones absolutas surgió de la reciente interpretación de la Corte de considerar como mandatos constitucionales a las obligaciones contraídas por el Estado mexicano al ratificar instrumentos internacionales que contemplan legislar sobre materias específicas. Así, desde el punto de vista de los instrumentos internacionales de derechos humanos como parámetro de regularidad constitucional, sobresalen las siguientes omisiones legislativas:

- **Tipificación penal para los discursos de odio** y otras conductas de **discriminación racial** señaladas por la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Sobre este caso existe una sentencia de la SCJN que ordena al Congreso de la Unión a legislar.
- **La Ley General de Consulta Indígena**, en términos de lo dispuesto en el Convenio N° 169 “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Al respecto, vale la pena recordar que el 11 de julio de 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió

la Recomendación General No. 27/2016, por medio de la cual pidió a las cámaras del Congreso de la Unión que expidiera una legislación específica respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada (CNDH, 2016).

### *Omisiones relativas*

Las omisiones legislativas relativas admiten diversas interpretaciones. Recordemos que este tipo de pasividad se manifiesta cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente. En ese sentido, la determinación sobre las omisiones relativas adquiere una dimensión subjetiva, ya que amerita explicar por qué una norma se considera que no está completa o cuáles son las razones por las que no cumple con la función ordenadora para la cual fue creada. La cuestión se complica aún más en un país en el que el problema de la impunidad cuestiona frecuentemente la eficiencia de las normas.

Desde nuestro punto de vista, un ejemplo de las omisiones legislativas en el plano relativo, podrían ser aquellas reformas que se saben necesarias -algunas de ellas urgentes- pero que se han aplazado por la falta de acuerdos y el costo político que representan. En esta categoría se encontrarían:

1. Una **reforma fiscal** que incremente la recaudación del Estado para cumplir de manera más eficaz con sus funciones.
2. Una **reforma al sistema de pensiones** para garantizar un ingreso digno a las y los trabajadores luego de su retiro.
3. La expedición de un **Código Penal Único** que homologue las sanciones penales en todo el territorio nacional.

## notasestratégicas

### 4. Causas de las omisiones legislativas.

Las omisiones legislativas constituyen, en esencia, un problema jurídico, no obstante, sus causas son eminentemente políticas. En principio, podríamos decir que la pasividad del Poder Legislativo obedece a la falta de acuerdos entre las principales fuerzas políticas representadas en el congreso. Sin embargo, esta explicación no nos ayuda de mucho, pues hemos visto que las omisiones legislativas se dan incluso en el caso de las leyes secundarias de reformas constitucionales, que han recibido el aval de una mayoría calificada en ambas cámaras y de la mitad más uno de los congresos locales.

Sin el ánimo de ser exhaustivos, sino más bien con el fin de arrojar algunas líneas de estudio sobre el tema, nos atreveremos a sugerir seis causas de la inactividad legislativa, a saber:

- a) *Pérdida de vigencia del tema.* Debido a la coyuntura política, un tema puede ser prioritario en un momento y dejar de serlo posteriormente. La pérdida de vigencia del tema merma no solo el interés de las y los legisladores sino también de la sociedad.
- b) *Invisibilidad de los problemas.* Existen leyes que regulan casos excepcionales como, por ejemplo, la Ley Reglamentaria del 29 constitucional, que ordenan la actuación del Estado y la restricción de derechos en situaciones de grave peligro y amenaza para el Estado democrático. Al tratarse de situaciones extremas que no están ocurriendo, la necesidad de estas normas no es tan evidente como lo sería, por ejemplo, una Ley de Ingresos o una Ley General de Salud.

Al no traducirse en un problema concreto y presente, no existen incentivos para retomar el tema en el Poder Legislativo. Por si fuera poco, la discusión de esta ley se contaminó de otros temas, como la participación del Ejército en labores de seguridad pública y, en general, con el problema de la violencia en nuestro país (Giles y Cruz, 2019).

- c) *Afectación de grupos de interés.* Al imponer derechos y obligaciones, las leyes pueden generar resistencias de grupos de interés afectados. Un ejemplo de ello serían las leyes secundarias de las últimas dos reformas educativas, las cuales fueron obstaculizadas por el magisterio a través de protestas e incluso tomas de las sedes legislativas.
- d) *Costo político de las normas.* Como toda determinación pública, las decisiones legislativas pueden generar costos o réditos políticos. La reforma fiscal es un ejemplo paradigmático de una omisión legislativa propiciada por el miedo al costo político que acarrea el pago de impuestos, tan impopulares como indispensables.
- e) *Inexistencia de sanciones para la inactividad legislativa.* Hoy en día, no existen sanciones para las omisiones legislativas. A diferencia del incumplimiento del pago de impuestos por parte de las empresas y la ciudadanía, o de las omisiones que puede cometer prácticamente cualquier servidor público, las omisiones del legislador no tienen estipuladas una sanción. Esta ausencia de medidas sancionatorias apenas ha venido modificándose con las sentencias de la

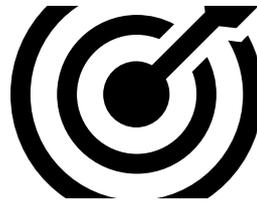
# notasestratégicas

Corte de los últimos años, en las que se han delineado los mecanismos de impugnación constitucional para las omisiones y, eventualmente, se ha ordenado al congreso a expedir las leyes pendientes, so pena de incurrir en el delito de desacato. Sin embargo, lo cierto es que no existe una norma sancionatoria que inhiba la inactividad legislativa.

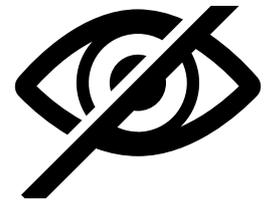
- f) *Desconocimiento de las omisiones.* Las y los legisladores que entran en funciones no siempre tienen conocimiento respecto de las leyes que se encuentran pendientes derivadas de las reformas constitucionales aprobadas por la Legislatura anterior. Evidentemente no se puede legislar sobre lo que no se conoce y, por lo mismo, las omisiones heredadas se prolongan. Sobra decir que la presente nota legislativa busca atacar esta causa de omisión.

Vale la pena apuntar que estas causales no son excluyentes una de otra, sino que se refuerzan entre sí. En esa medida nos ayudan a explicar por qué algunas de las leyes pasan de la máxima prioridad a la congeladora legislativa. Para una mejor apreciación, estas valoraciones causales se ilustran en la siguiente infografía.

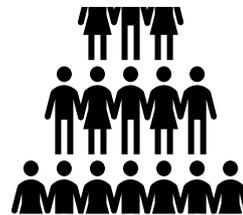
## Causas de las omisiones legislativas



**Pérdida de vigencia del tema**



**Invisibilidad de los problemas**



**Afectación de grupos de interés**



**Costo político de las reformas**



**Falta de sanciones**



**Desconocimiento del legislador**

## notasestratégicas

### 5. Reflexiones finales

Al inicio de sus cargos, las y los legisladores protestan solemnemente guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen. Las omisiones legislativas contradicen este juramento al configurar un abierto incumplimiento de mandatos constitucionales expresos.

Bajo este tenor, la presente nota estratégica busca servir como un documento de referencia para identificar las omisiones legislativas vigentes en el marco del inicio del segundo año de ejercicio de la LXIV Legislatura.

Como se dio cuenta, hoy en día, persisten nueve omisiones legislativas sobre leyes reglamentarias aprobadas por el Congreso de la Unión en los últimos años, en las materias de: derechos humanos, catastros municipales, reforma política de la CDMX, registros civiles, justicia cívica e itinerante, código único en materia procesal civil y familiar y prisión preventiva oficiosa. Estas omisiones acumulan plazos vencidos que van desde los dos meses hasta los siete años.

De las sentencias de la SCJN se desprenden omisiones a subsanar, como la prohibición absoluta al consumo lúdico o recreativo de marihuana prevista en la Ley General de Salud, declarada inconstitucional a inicios de 2019.

A la luz de la homologación de los tratados internacionales de derechos humanos como parámetro de regularidad constitucional, el congreso ha incumplido con tipificar como delito a los discursos de odio, así como con la expedición de una legislación que garantice el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas.

Según la vertiente de inactividad legislativa relativa, el Poder Legislativo ha sido omiso en aprobar una reforma fiscal que incremente la recaudación para que el Estado pueda cumplir a cabalidad con sus funciones, entre otras decisiones postergadas por el alto costo político que representan.

Ciertamente, algunas de estas omisiones ya se encuentran en el radar del congreso, no obstante, otras han quedado en el olvido y en la llamada 'congeladora legislativa'. De ahí la pertinencia de visibilizar y retomar estos temas.

La inactividad del órgano encargado la producción normativa en los sistemas democráticos no solo constituye un problema jurídico y constitucional, sino también social y político. En estricto sentido, cuando el Congreso no ejerce su facultad de legislar se desdice a sí mismo y reniega en los hechos la importancia de su función ordenadora de la vida social. Además, envía una señal negativa a la sociedad, que abona a la pérdida de credibilidad y confianza del Poder Legislativo.

Las omisiones legislativas cuestionan la vigencia del Estado de derecho e introducen incertidumbre y tensiones en el sistema constitucional. Más grave aún es que las normas ausentes tienen consecuencias en la vida de las personas, al vulnerar derechos fundamentales, como así lo ha reiterado la Corte en sus últimas resoluciones.

Por todo lo anterior, enmendar las omisiones legislativas debería de ser una demanda de la sociedad y una de las principales prioridades del Congreso de la Unión.

# notasestratégicas

## Referencias

### Bibliográficas:

- Ahumada Ruiz, Ma. Ángeles, (1991), “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, Núm. 8. Enero-Abril.
- Astudillo, César, (2007), en Carbonell, Miguel (coordinador), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, 2ª edición, México, IJ-UNAM, pp. 297-380.
- CNDH, RECOMENDACIÓN GENERAL No. 27/2016. 11 de julio de 2016. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-general-272016>
- Fernández Rodríguez, José Julio, (2003), “Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión”, en Carbonell, Miguel (coordinador), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, IJ-UNAM, pp. 17-64.
- González de la Vega, Geraldina (2014), “La Suprema Corte frente las omisiones del legislador”, *Nexos*, 25 de septiembre de 2014.
- Villaverde, Ignacio, (2003), “La inconstitucionalidad por omisión. Un nuevo reto para la justicia constitucional”, en Carbonell, Miguel (coordinador), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, México, IJ-UNAM, pp. 65-89.

### Jurisprudencia

- SCJN, Controversia constitucional 14/2005. Municipio de Centro del Estado de Tabasco. 3 de octubre de 2005. P./J. 11/2006. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Febrero de 2006, Pág. 1527.
- SCJN. AMPARO EN REVISIÓN 805/2018 RECURRENTES: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y OTRAS, Disponible en [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2019-01/AR-805-2018-190124.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2019-01/AR-805-2018-190124.pdf)
- SCJN. AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015 RECURRENTES: CAMPAÑA GLOBAL POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A19, ASOCIACIÓN CIVIL. Disponible en [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf)
- SCJN. Acción de inconstitucionalidad 1/2018 <http://www2.scjn.gob.mx/denunciasincumplimiento/ConsultaGeneralesAcuerdos.aspx?asuntolD=238513>



## Dirección General de Difusión y Publicaciones

Lic. Martha Patricia Patiño Fierro

Directora General

Donceles No. 14, Col. Centro Histórico  
C.P. 06020. Alcaldía Cuauhtémoc  
Ciudad de México



Instituto Belisario Domínguez



@IBDSenado



[ibd.senado.gob.mx](http://ibd.senado.gob.mx)