

OMISIONES LEGISLATIVAS EN MÉXICO

Luis AMEZCUA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La Constitución como norma jurídica*. III. *Omisiones legislativas*. IV. *La jurisdicción constitucional en México*. V. *La omisión del legislador en México*.

I. INTRODUCCIÓN

La realización de esta comunicación tiene por objeto un tema que, pese a su gran importancia para proteger la supremacía constitucional y, por tanto, un resguardo del Estado de derecho, ha sido descuidado por la doctrina mexicana. Las omisiones legislativas, aun cuando, producen una serie de problemas constitucionales que afectan al texto base de una sociedad, no han tenido su debida atención por los académicos de México, y, por ende, en su aspecto de regulación positiva también se ha olvidado, a excepción de los estados de Veracruz y Tlaxcala, en donde se ha establecido, en sus respectivas constituciones, los medios de control constitucional necesarios para hacer frente a las omisiones del legislador.

La supremacía de la Constitución ha sido una cuestión de suma importancia para los teóricos del derecho constitucional. Incluso se han ideado órganos jurisdiccionales especializados en la materia constitucional, concentrando, por parte de este tipo de entes, todo tipo de actos que puedan vulnerar el carácter supremo de la ley básica. Sin embargo, a pesar de esa preocupación constante de defensa constitucional, existe un campo sumamente importante que, por igual, transgrede la supremacía constitucional: las omisiones legislativas.

La supremacía de la Constitución no solamente puede ser vulnerada por acción, sino también por omisión, es decir, cuando el legislador omite realizar los encargos que le encomienda el Constituyente, aquel vulnera la

condición suprema de la ley constitucional al no permitirle el despliegue efectivo de sus normas jurídicas.

Lo anterior toma importancia porque las constituciones actuales, propias de los estados sociales y democráticos de derecho, a diferencia de las vigentes en la etapa liberal, necesitan de la actuación permanente del legislador ordinario para el desarrollo de sus preceptos, caracterizados por ser mandatos para alcanzar un mejor nivel de vida social y económico de la sociedad.

II. LA CONSTITUCIÓN COMO NORMA JURÍDICA

Entender a la Constitución como norma jurídica es clave para el tema de las omisiones legislativas. A la Constitución se le debe llegar a entender como a un conjunto de normas jurídicas, efectivas por sí solas, y, por tanto, directamente aplicables ante los tribunales. Si bien, algunos preceptos constitucionales requieren de la actividad del legislador para su adecuado desenvolvimiento, esto no indica la pérdida de eficacia jurídica.

A la Constitución se le ha restado valor normativo, en cuanto se le ha llegado a entender sólo como a un texto jurídico relativo a la organización y funcionamiento de los poderes públicos, y al resto del contenido de la norma fundamental se le concibe como un conjunto de preceptos eficaces sólo en cuanto el legislador los desarrolle.

Sin embargo, es característica de toda norma jurídica su fuerza vinculante; es decir, todos a quienes va dirigida la norma están sujetos a lo ordenado por ella, y la Constitución de un estado no es la excepción. Ésta, como norma jurídica que establece, en términos generales, la organización del Estado y se encuentran contenidos los derechos fundamentales, es obligatoria para todos los poderes públicos y ciudadanos, y no se le puede llegar a considerar como norma imperfecta cuando no haya sido desarrollada por el legislador ordinario.

III. OMISIONES LEGISLATIVAS

Considerar a la Constitución como norma jurídica, suprema del ordenamiento jurídico, de que en un Estado de derecho todos los órganos de poder deben de acatar lo establecido por la norma fundamental; es decir, al ser la Constitución un ordenamiento jurídico aplicable por sí mismo, que no hay una norma superior a ella —teniendo como consecuencia la existencia de

un sistema de garantía de supremacía constitucional— y, además, que en un Estado de derecho, incluso el Poder Legislativo se encuentra sujeto a lo dicho por la ley básica, tiene como resultado que la Constitución puede ser vulnerada por la conducta omisa del legislador. Éste no sólo puede transgredirla al emitir normas inconstitucionales, sino también al no crear las normas necesarias para el efectivo desenvolvimiento de la carta magna.

La Constitución no debe ser un código que abarque a detalle todos los ámbitos que se desean regular. Por el contrario, sólo debe marcar los lineamientos generales y trasladarle la obligación de detallar sus preceptos al legislador ordinario. La Constitución, ante la imposibilidad de prever la totalidad de supuestos por regular, deja como órgano legislador estar atento a las exigencias de desarrollo que dejó el Poder Constituyente. Ahora bien, lo anterior toma un mayor peso en las constituciones de tipo programático, en donde el Constituyente toma en consideración las exigencias sociales, plasmándolas en el texto constitucional en forma de normas de eficacia diferida, es decir, que necesitan del legislador para su eficacia completa.

IV. LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Percatándonos de la importancia que revisten las omisiones legislativas para la consolidación de un Estado de derecho, es necesario que el órgano encargado de velar por la supremacía de la Constitución cuente con los medios necesarios para contrarrestar la actitud omisa del legislador ante los mandatos de la Constitución, el cual vulnera gravemente el carácter supremo de la norma básica de la sociedad. En este orden de ideas, me propongo estudiar en este epígrafe, si nuestra Suprema Corte de Justicia, como ente garante de la supremacía constitucional, dispone del instrumento necesario de control de las omisiones legislativas.

De forma muy sencilla, abordo los tres principales mecanismos de defensa constitucional, de posible aplicación para las omisiones del legislador.

- 1) *Amparo*. En primer término existe el clásico recurso de amparo, destinado a la protección de las garantías individuales. Sería ocioso abundar en señalar que el juicio de amparo surgió precisamente como protección de los derechos humanos, es decir, teniendo como función directa amparar al individuo contra los actos del poder

público, y como función indirecta la de protección de la Constitución, pero es necesario partir de esta base para comprender o deducir el por qué del recurso de amparo, como medio de protección de la esfera jurídica del ciudadano, surte sólo efectos personales. De acuerdo con el principio de relatividad de las sentencias de amparo, éste sólo protege a quien promovió la acción ante el juzgador. Esto hace, en efecto, que el juicio de amparo no pueda interponerse ante las omisiones del legislador, debido a que, como lo ha establecido nuestra Suprema Corte, el hecho de exigir una conducta al legislador omiso, que se traduciría en la emisión de la ley ausente, o bien, en la adecuación de una norma ante lo dispuesto por la Constitución, tendría como consecuencia que la sentencia tuviera efectos erga omnes, en atención de la característica de toda norma jurídica: la generalidad. Siendo así, se transgrediría un principio clave, tan criticable ya en estos momentos, del juicio de amparo: el de relatividad de sus sentencias.

- 2) *Acciones de inconstitucionalidad.* Las acciones de inconstitucionalidad tampoco son el medio más idóneo de control para las omisiones del legislador. El hecho de que este tipo de recurso constitucional pueda interponerse dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la norma (considerada inconstitucional) en el *Diario Oficial de la Federación*, se obstaculiza la posibilidad de incoarla contra una omisión de carácter absoluto, esto es, ante la ausencia total de norma. Si bien cabe la posibilidad de ejercitar una acción de inconstitucionalidad contra una omisión relativa (atacar una ley como inconstitucional por omitir algunos supuestos exigidos por la Constitución), no lo es así para el caso de omisiones legislativas absolutas, teniendo como consecuencia que las acciones de inconstitucionalidad sean un medio parcial de control de las omisiones del legislador.
- 3) *Controversias constitucionales.* De acuerdo con la Suprema Corte, las controversias constitucionales pueden ser accionadas en contra de actos positivos, negativos u omisiones. Lo anterior nos haría suponer que se pudieran entablar contra las omisiones del legislador, pero, de acuerdo con nuestro parecer, aún este mecanismo de control constitucional es viable para las omisiones del legislador.

En primer lugar, ante la imposibilidad de nuestro máximo tribunal de conocer controversias constitucionales en materia electoral, se obstaculiza la

oportunidad de poder ser ejercidas en contra de omisiones de normas electorales. Esto es una gran limitante porque el legislador también puede ser omiso en leyes electorales, negando, por tanto, la posibilidad de que la Corte pudiera conocer la inconstitucionalidad de la omisión.

Por otra parte, la Corte ha sostenido que el objeto de las controversias constitucionales es tutelar las facultades de los distintos niveles de gobierno señalados en el propio artículo 105 fracción I de la Constitución. También ha manifestado que el promovente debe plantear la existencia de un agravio en su perjuicio, es decir, debe tener un interés legítimo para acudir a esta vía, la cual se traduce en una afectación en su esfera de atribuciones.

De esta suerte, la acción de las controversias constitucionales no es apropiada para el control de las omisiones del legislador. El fin específico del órgano promovente de una controversia constitucional es impugnar un acto realizado por otro ente de gobierno que le perjudica en su esfera de atribuciones; mientras lo que se pretende con la acción de inconstitucionalidad por omisión es lograr la efectividad de la Constitución. Con esto no se niega que una controversia constitucional también tienda a hacer efectiva la Constitución, a que se cumplan sus preceptos, pero en el caso de las omisiones legislativas lo que se busca no es la realización de un acto en concreto sino, precisamente, hacer eficaz una regla constitucional. Es decir, el órgano promovente de la acción no necesariamente debe tener una afectación en su ámbito de facultades, sino que sólo busca, reitero, que la Constitución adquiera fuerza normativa a través de una norma de desarrollo, esto es, que el Tribunal Constitucional, una vez declarada la inconstitucionalidad de la omisión, invite al legislador a realizar su encargo.

El hecho de acreditar un agravio en perjuicio del promovente de una controversia constitucional, además de la imposibilidad de interponerlas en materia electoral, es un obstáculo para considerar a este medio de defensa constitucional apto para el control de las omisiones legislativas.

IV. LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR EN MÉXICO

Una cuestión acuciante del constitucionalismo actual, sobre todo por las constituciones modernas cargadas de programaticidad, es lograr la efectividad de los preceptos constitucionales. En este sentido, el control constitucional de las omisiones legislativas puede ser un factor que ayude a

ese propósito. En un estado social y democrático de derecho la actividad del legislador es de suma importancia para lograr el proyecto de Constitución planteado por el Constituyente. Sin embargo, el Poder Legislativo, en ocasiones, se paraliza ante esa exigencia del Estado social.

En México hace falta el mecanismo necesario de control constitucional de las omisiones legislativas. Si bien, en las entidades federativas de Veracruz y Tlaxcala, en sus respectivas constituciones aunque con deficiencias, prevén las omisiones del legislador, en el caso de la Constitución federal está ausente el mecanismo de defensa constitucional ante las omisiones legislativas. Es precisamente en este panorama de posible crisis constitucional, producto de la omisión legislativa, que se hace necesaria la justicia constitucional para hacer efectivos los principios contenidos en la Constitución. Hoy en día hablar de justicia constitucional implica ampliar la gama de los mecanismos de defensa para hacer frente a las distintas exigencias de control que exige la norma fundamental, como las omisiones del legislador que imposibilitan la realización de preceptos contenidos en ella. No es atinado, limitar el control al de la protección de los derechos humanos, al de controversias constitucionales o al de la constitucionalidad de las leyes, ya que, pese a su importancia, sólo son algunos de los variados actos de poder que pueden quedar sometidos a control.