

EL AMPARO ANTE LA OMISIÓN LEGISLATIVA A PARTIR DE LA REFORMA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

THE PROTECTION BEFORE THE LEGISLATIVE OMISSION FROM OF THE HUMAN RIGHTS REFORM

Ángel Iván González Rodríguez*

SUMARIO: Introducción. Problema jurídico. Antecedentes. Origen de la inclusión de la omisión. Principios que obstaculizaban el acceso. Casos resueltos. Filtro de acceso a la justicia de la Unión. Conclusión. Lista de referencias.

RESUMEN

La omisión legislativa es una situación en la cual la Constitución mexicana no es puesta en práctica con la metodología que esta misma indica. La omisión legislativa es originada por la inacción del poder legislativo para establecer cómo los mandatos dogmáticos u orgánicos deben de ejecutarse respetando el tiempo que ese mismo poder estableció. Eso dificulta a los ciudadanos beneficiarse de las garantías establecidas dentro de la Constitución, puesto que no existe una ley reglamentaria de estas, en los casos en los que la misma Constitución los solicita. Con la reforma de 2013 a la ley de amparo, se estableció que el juicio de amparo sería procedente ante las omisiones de autoridad que violen las garantías y los derechos humanos otorgados por la Constitución y los tratados internacionales. La Suprema Corte de Justicia ha resuelto de manera favorable algunos amparos en revisión en los que el acto reclamado consistía en una omisión legislativa.

ABSTRACT

Legislative omission is a situation in which Constitutional law is not put into practice. The cause of legislative omission is a lack of action on the part of the legislative power to establish how dogmatic or organic commands should be applied in compliance with the deadlines which the legislative power itself established. This makes it difficult for citizens to benefit themselves from the guarantees assured by the Constitution since it does not indicate how dogmatic or organic commands should be put into practice. Since 2013, when the Mexican writ of Habeas Corpus law was reformed a writ of Habeas Corpus is applied in those cases in which guarantees and Human Rights contained in the constitution and international treaties are broken by omission. The Supreme Court has delivered favourable judgments in some appealed sentences related to legislative omission.

*Licenciado en Derecho y maestro en Derechos Humanos y Justicia Constitucional por la Universidad Veracruzana, actualmente vinculado como aprendiz dentro del programa Jóvenes Construyendo el futuro al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, México. Email: aigr_10@outlook.com

PALABRAS CLAVE: amparo, derechos humanos, deberes estatales, omisión legislativa, justicia constitucional

KEYWORDS: writ of *habeas corpus*, human rights, state duties, legislative omission, constitutional justice.

INTRODUCCIÓN

Derivado de la reforma al artículo 103 constitucional, del 6 de junio de 2011, fue que el 2 de abril de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que abroga la ley hasta ese entonces vigente, cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación fue hecha el 10 de enero de 1936, y estableciendo un nuevo requisito de procedencia del juicio de amparo, “omisiones de autoridad”. Como se ve en la siguiente comparación normativa.

Ley de Amparo Abrogada

Artículo 1o.- El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

Nueva Ley de Amparo

Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

La omisión de las autoridades, de manera general, se trata de un no cumplir su función ejecutiva, orgánica y/o reglamentaria para la

cual ese poder u organismo es establecido. El concepto de omisión legislativa ha sido definido como:

La inacción por parte de los órganos competentes encargados de emitir disposiciones normativas de alcance general respecto de un mandato establecido constitucionalmente, lo cual afecta la vigencia del orden constitucional. Esta inactividad legislativa puede ser parcial o total. El déficit generado por la omisión parcial o total impide aplicar los principios y las reglas constitucionales (González Oropeza, 2015, pág. 171)

Esa inacción, como bien se establece en la tesis jurisprudencial del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Omisiones legislativas. Sus tipos, puede ser total o parcial y, dentro de los tipos de omisión, hay ramificaciones que el pleno de la SCJN ha definido como:

- 1) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio;
- 2) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio;
- 3) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo y;
- 4) Relativas en competencias de ejercicio potestativo.

Las primeras existen cuando el legislador tiene el mandato de emitir cierta ley y no lo hace. Las segundas se tratan de leyes expedidas bajo un mandato, pero esas leyes

carecen de los elementos necesarios para darle cumplimiento a lo establecido en la Constitución.

Las terceras se tratan de una inacción ante la falta de un mandato, las cuartas se tratan de leyes emitidas sin la existencia de un mandato, pero con deficiencias existentes en la ley para alcanzar la tutela establecida en la carta magna.

Lo que anteriormente se ha referido como mandato es simplemente aquel proveniente de la Constitución, y ese mandato es originado normalmente por el mismo legislador en una Constitución con un modelo flexible como la mexicana. Al reformarse esta, se pueden establecer las pautas para el funcionamiento de la reforma en artículos transitorios, los cuales son definidos como:

1. Gral. Norma que regula los supuestos en que continúa aplicándose la legislación que estaba vigente antes de la aprobación de un texto legal nuevo, o modula la aplicación total e inmediata de este desde el día de su entrada en vigor (DEJ Panhispánico, 2023).

Ese mandato incluye dos aristas: primera, establece un quehacer legislativo; segunda, fija el plazo en el que estas deberán ser realizadas.

PROBLEMA JURÍDICO

La omisión legislativa es una infracción a ley suprema de la unión, debido a que no les da operatividad normativa a los mandatos constitucionales, no pudiendo pasar estos más allá de un deber ser.

Esa inacción por parte del legislativo actualiza una inconstitucionalidad por omisión; la doctrina especializada entiende esto como “[...] Un ataque a los preceptos básicos del ordenamiento jurídico y una agresión a los valores vitales emanados de las decisiones políticas fundamentales recogidas en el texto constitucional” (Rodríguez, 2007, pág. 3).

De manera que, al no aprobar el poder legislativo una ley indicada en la constitución o que de manera tácita es entendida la necesidad de una para el buen funcionamiento del pacto político del país, el mismo pacto se ve perjudicado en su finalidad por la inacción de ese poder.

Resultado de esa inercia, crea el legislador inconstitucionalidades por omisión. El constituyente, como está establecido en el artículo 135 de la Constitución, se compone por el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, cuya finalidad es reformar o adicionar la constitución, para lo que se requieren las dos terceras partes de los votos de las dos cámaras del Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas. Con esa labor, “[...] El poder constituyente sienta las bases a partir de las cuales se creará y desarrollará el resto del derecho dentro del país” (Parra, 2005, pág. 62).

Tomando en cuenta que el derecho escrito responde a la realidad del país, la Carta Magna, hipotéticamente, debe adoptarse a los nuevos tiempos y las situaciones, en eso consiste un modelo flexible de constitución. En algunos casos, los nuevos imperativos constitucionales indican que se debe de emitir una ley reglamentaria relativa a

esa reforma. Y es así como por mandato constitucional se debe de crear nuevo derecho.

ANTECEDENTES

Hasta antes de la publicación de la nueva ley de amparo, “Había trámites del juicio de garantías por omisiones, relativos, denegación de justicia o la no respuesta al derecho de petición” (Gil, 2014, pág. 85), los cuales, pese a no estar estipulada la omisión como requisito para la procedencia de la vía, eran otorgados en su mayoría al quejoso. Así que el trámite de estos, por omisiones, hasta 2013 no eran algo desconocido dentro del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, la omisión legislativa es un tema novedoso en lo relativo a que un juez de Distrito pueda condenar a todo un poder de la Unión a realizar las funciones para las cuales se estableció; en este caso, legislar.

Con las garantías jurisdiccionales de la Constitución existentes en México, la Suprema Corte de Justicia resolvió, en 2005, la controversia constitucional 14 presentada por un municipio en contra de la legislatura de su estado, que resolvió por unanimidad el pleno, con la creación de diversos criterios, en torno a la omisión legislativa, establecidos en jurisprudencia constitucional.

ORIGEN DE LA INCLUSIÓN DE LA OMISIÓN

La decisión del legislador de incluir la procedencia del juicio de amparo por omisiones de autoridad proviene también del cumplimiento de la sentencia del Caso

Rosendo Radilla Pacheco *versus* México, pues en los resultados de la sentencia se narra la interposición de varias denuncias de desaparición por parte de Tita Radilla; dio como resultado la existencia de omisiones en la realización de las investigaciones por el Ministerio Público Federal, lo que llevó a una acumulación de los expedientes de las averiguaciones previas.

Resultado de esas omisiones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó, entre otras cosas, al Estado Mexicano a adecuar las leyes existentes en el país al artículo 7.6 de la Convención Americana de Derechos Humanos relativo a permitir el acceso a la justicia a “Toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad”, por ellas o a través de representantes de estos.

Por lo que en la sentencia se plasmó:

321. La Corte ha reiterado que es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que todo Estado es internacionalmente responsable por cualquier acto u omisión de cualesquiera de sus poderes¹ u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados (Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos, 2009).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que México incurrió en responsabilidad internacional ante omisiones de sus poderes u organismos constitucionalmente autónomos. Para prevenir que se cometa ese tipo de

1 El énfasis es propio.

responsabilidad, México tuvo que modificar el andamiaje normativo del país.

Primero con un cambio constitucional, posteriormente cambiaron las disposiciones internas. El artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reformó para establecer que era competencia de los tribunales de la federación resolver controversias suscitadas por omisiones de autoridad.

Dentro de esa misma reforma constitucional, en el artículo 107 en la fracción IV, se agregó la procedencia del juicio de amparo en materia administrativa contra “Omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, y que causen agravio no reparable mediante algún medio de defensa legal.”

Posteriormente con la reforma a la ley de amparo (2013), en el artículo 107 de esta, se mencionan, dentro de los supuestos de procedencia del amparo indirecto: “II. Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo; III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de”.

Por lo que el camino para procedencia del amparo contra omisiones legislativas estaba parcialmente cimentado, solo faltaba encontrar la manera de librar algunos de los principios del juicio de amparo pues, desde su perspectiva, el amparo por omisión legislativa es improcedente. El camino

a seguir fue indicado por los amparos tramitados contra leyes, también conocidos como los autoaplicativos.

PRINCIPIOS QUE OBSTACULIZABAN EL ACCESO

El juicio de amparo se caracteriza por funcionar respecto de principios, uno de estos es el principio de relatividad de la sentencia, que recibe el nombre de “fórmula Otero”, contenido en la fracción II del artículo 107 constitucional, que a la letra establece: “II.- Las sentencias que se pronuncien en los juicios 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”. En otras palabras, los beneficios de la sentencia sólo serán aplicados al quejoso dentro del acto sin, en un primer momento, tener que beneficiar a alguien más.

El otro principio que había de librar es uno que versa sobre que el agravio debe de ser personal y directo a su vez; al recibir ese tipo de agravio, se actualiza otro de los principios del amparo, para poder incoar el juicio de garantías, a instancia de la parte agraviada; principios contenidos en la fracción I del artículo 107 constitucional: “I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo”.

Por agravio personal y directo se entiende cuando la afeción o menoscabo, es causada respecto a los derechos subjetivos contenidos en la ley, en sus derechos o en

virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Es personal, ya que recae en un determinado grupo de personas o persona, pueden ser físicas o jurídicas. No debe ser un ente abstracto.

Y es directo, en virtud del tiempo; eso quiere decir que el acto reclamado debe de existir, esto es, estarse ejecutando. No pueden reclamarse actos de realización incierta o actos consumados, pues así serían juicios improcedentes. La instancia de parte significa que el juicio de amparo siempre debe ser promovido por alguien: el sujeto al que un acto u omisión le causa molestia; nunca iniciará de oficio.

De los amparos otorgados contra leyes, se obtuvo el concepto para la procedencia de estos de interés difuso, que debe ser entendido como:

[...] Aunque sí que la necesaria tutela jurídica corresponda a su “especial situación frente al orden jurídico”, lo que implica que esa especial situación no supone ni un derecho subjetivo ni la ausencia de tutela jurídica, sino la de alguna norma que establezca un interés difuso en beneficio de una colectividad, identificada e identificable, lo que supone la demostración de que el quejoso pertenece a ella (Interés legítimo, s.f.).

El interés difuso se entiende como una solución sencilla, pero como se desarrollará más adelante, es un gran filtro para el acceso al amparo y protección de la Justicia de la Unión. Pues acorde al acto reclamado, la pertenencia con la que el sujeto se adscribe a la comunidad que es afectada, tiene que ser una autoadcripción calificada, pues la autoadcripción simple no produce los

efectos jurídicos necesarios para que se le reconozca al quejoso el interés difuso.

CASOS RESUELTOS

Después de la búsqueda realizada en el portal de internet de la SCJN, se encontró que a la fecha de redactado este ensayo, las salas del máximo tribunal del país han resuelto en total cuatro juicios de amparo indirecto por omisiones legislativas; de los cuales, tres se han resuelto de manera favorable. Ese mismo número de juicios es el que han sido incoados contra el Congreso de la Unión, y el otro contra el congreso de una entidad federativa, del cual solo se mencionará el resultado y, de los demás, se realizará una breve síntesis.

El amparo en revisión 413/2020, resuelto por la primera sala del máximo tribunal del país, fue interpuesto por unos recurrentes por propio derecho, reclamando del Congreso del Estado de Yucatán la omisión de incluir en la legislatura de esa entidad el matrimonio igualitario. Cabe señalar que el amparo fue fundado, ya que los quejosos se reconocían a sí mismos como integrantes de la comunidad LGBTQ+. Por lo que la concesión del amparo iba a beneficiar a una colectividad identificable, demostrando el quejoso que pertenece a esta, actualizándose el interés difuso en beneficio de la comunidad LGBTQ+ en aquella entidad federativa.

La síntesis de los amparos en materia de omisión legislativa contra el Congreso de la Unión se realizará en orden cronológico conforme fueron resueltos:

El amparo en revisión 1359/2015 fue el primer juicio que se conoció en los órganos judiciales del país, tramitado contra la falta de reglamentación de un precepto indicado en los artículos transitorios de una reforma constitucional. Este, en un primer momento, fue sobreseído por el Juzgado de Distrito que lo conoció y, al ser impugnada la sentencia y llegar a conocimiento del máximo tribunal del país, este revocó la sentencia recurrida. Resuelto por la Primera Sala no fue votado en mayoría, sino que tuvo un voto particular.

Proveniente del juicio de amparo indirecto 940/2014 presentado por la asociación civil “Artículo 19” en el primer circuito judicial y turnado al Juzgado Decimoprimer de Distrito en materia administrativa en la Ciudad de México, presentaba como acto reclamado la no expedición de una ley que reglamentara el párrafo octavo del artículo 134 constitucional acorde a lo dispuesto en 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.

Dicho artículo transitorio establecía que:
Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres

órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos (DOF, 2014).

Este juicio fue presentado el 23 de mayo de 2014. Las autoridades señaladas como responsables en este juicio de garantías fueron ambas cámaras integrantes del Congreso de la Unión, siendo sobreseído por el juez. La asociación civil “Artículo 19” interpuso el recurso de revisión que, en un primer momento, le tocó conocer al Segundo Tribunal Colegiado en materia administrativa de ese circuito.

A solicitud de la asociación civil, en el escrito de agravios y mediante un escrito presentado en la oficialía de la Primera Sala en el que le solicitaban ejerciera la facultad de atracción del recurso de revisión, esta lo ejerció. Turnándose para ser resuelto al ministro Arturo Zaldívar Lelo de la Rea.

Debido a que la asociación civil adjuntó en su escrito de demanda su carta constitutiva, en la que, como objeto social, establece promover la investigación, análisis, enseñanza y defensa de los derechos humanos, en particular de los derechos a la libertad de expresión, prensa e información, fue que se le reconoció el interés difuso.

Puesto que el *a quo* decidió sobreseer el juicio, bajo los argumentos de que el juicio de amparo es improcedente en materia electoral y el decreto de reforma

refería a la materia político-electoral. La recurrente señaló, entre otros agravios, que la sentencia fue contraria al artículo 74 de la ley de la materia. Al considerar el juzgador que el amparo no era la vía competente, omitió realizar una fijación clara y precisa del acto reclamado, así como un análisis sistemático de los conceptos de violación.

Al considerar la Primera Sala que la *litis* no versaba sobre materia electoral sino constitucional, fue que admitió a trámite el recurso de revisión, pues el octavo párrafo del artículo 134 constitucional establece los principios que deben regir los gastos de comunicación social de las autoridades en los tres órdenes de gobierno. Dentro del estudio del caso, la Primera Sala pudo identificar tres tipos de omisiones en la competencia de las autoridades ejecutivas, judiciales y legislativas. Dictaminando que se trata de una omisión legislativa propiamente dicha, cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido.

El plazo para que se actualizara la omisión legislativa transcurrió de la siguiente manera: el 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, en el tercer artículo transitorio del Decreto que reforma la constitución en materia político-electoral, que antes de terminar el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII legislatura, la ley reglamentaria de la octava fracción del artículo 134 constitucional debía de emitirse.

La Constitución establece, en el artículo 66, que el segundo periodo ordinario de

sesiones no podrá prolongarse más allá del 30 de abril de ese año. El sistema de información legislativa menciona que la legislatura LXII transcurrió del 1° de septiembre de 2012 al 31 de agosto de 2015, en consecuencia, el segundo periodo de legislatura terminó el 30 de abril de 2014, el mismo año de la publicación de la reforma, terminando el periodo indicado transitoriamente sin ser emitida la reglamentación referida.

Por lo que se actualizaba una omisión legislativa y el juicio de amparo era procedente al incumplir el legislativo totalmente esa obligación; posteriormente, se hizo un análisis de la importancia de la libertad de expresión en la cultura democrática, de la importancia de la comunicación social institucional y el juego de los medios de comunicación por lo relativo al gasto en estos, así como los principios bajo los cuales debe regirse el gasto público: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Llegando la corte al argumento de que la falta de una regulación del gasto público en materia de comunicación social favorecía erogaciones públicas de manera discrecional lo cual restringía la libertad de expresión, contrario al artículo 7 de la carta magna del país. Por lo que la Primera Sala decidió otorgar el amparo y protección de la justicia federal a la asociación civil "Artículo 19", concediéndolo siguiente bajo la fracción II del artículo 77 de la ley de la materia:

[...] El Congreso de la Unión cumpla con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y, en consecuencia, proceda

a emitir una ley que regule el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución antes de que finalice el segundo periodo ordinario de sesiones de este último año de la LXIII Legislatura, es decir, antes del 30 de abril de 2018 (Amparo en revisión 1359/2015, 2017).

El amparo en revisión 805/2018 ha sido el primer juicio de garantías conocido por el judicial federal por la falta de adecuación de la normativa interna del país, en cumplimiento de un compromiso internacional adquirido por México al ratificar un tratado internacional. El juicio de origen fue otorgado por el *a quo* al quejoso, sin embargo, los responsables recurieron la sentencia. El juicio fue resuelto a favor de confirmar la sentencia recurrida de manera unánime por la Primera Sala.

Proveniente del juicio de amparo indirecto penal 604/2017, fue presentado por “Asociación Zafiro Pro Derechos Humanos” A. C. en el primer circuito judicial y por turno lo conoció el Juzgado Sexto de Distrito de amparo en materia penal de Ciudad de México, presentando como acto reclamado la falta de tipificación en el derecho penal interno del artículo 4º, incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. La cual fue firmada por México el 1º de noviembre de 1966 y ratificada el 20 de febrero de 1975.

Una vez ratificado, del inciso a) del artículo 9 de esta Convención se desprende que se estipuló el plazo de un año para informar sobre el cumplimiento a lo ordenado en dicho instrumento internacional. Los

incisos que componen el acto reclamado mencionan:

Artículo 4 Los Estados partes condenan toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación, y, con ese fin, teniendo debidamente en cuenta los principios incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como los derechos expresamente enunciados en el artículo 5 de la presente Convención, tomarán, entre otras, las siguientes medidas:

a) Declararán 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, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación;

b) Declararán ilegales y prohibirán las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley (DOF, 1975).

Lo referido en la Convención fue manejado en los hechos del juicio de garantías por la quejosa como hacer punible en el país la

difusión de “discursos de odio”. Este juicio fue presentado el 14 de julio de 2017. Las autoridades señaladas como responsables dentro del juicio fueron ambas cámaras del Congreso de la Unión, el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y el secretario de Relaciones Exteriores. Como resultado, se le otorgó un amparo liso y llano a la quejosa, con la orden a las responsables de iniciar el proceso legislativo, para ajustar lo pactado en los incisos a) y b) del artículo 4 de la Convención e incorporarlo al Código Penal Federal bajo una libertad legislativa configurativa.

Por su parte, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, el Ministerio Público de la Federación y el presidente de la República presentaron el recurso de revisión, y por turno lo conoció el Segundo Tribunal Colegiado en materia penal del Primer Circuito, quien lo radicó con el número 112/2017, y este ordenó remitir los autos al alto tribunal del país para que conociera de la omisión legislativa

La presidencia del alto tribunal acordó asumir la competencia originaria y conocer del recurso de revisión, turnándose al ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

Debido a que la asociación civil, adjuntó la escritura notarial constitutiva en la que se señala su objeto social, en el cual menciona realizar eventos que incrementen, fomenten y apoyen la defensa de los derechos humanos de la población en general, se le reconoció, desde el juicio de inicio, tener interés difuso en su causa de pedir, por ese motivo.

Entre los agravios, las responsables señalaron que el Código Penal Federal tipificaba diversos actos discriminatorios y, con independencia al código, se había publicado la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y con eso se afirma que no existía un vacío legal en el país respecto al combate de la discriminación racial en el país.

El alto tribunal hizo un análisis del marco legal existente contra la discriminación racial bajo el concepto de “discursos de odio” y, si bien era cierto que el Código Penal Federal hacía punibles ciertas conductas discriminatorias, nunca se menciona la promoción de discursos de odio. Por su parte, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación sí lo hace, pero solo otorga sanciones administrativas. Por lo que la promoción de discursos de odio no era un acto punible como establece la Convención.

Por ese motivo, se consideraron insuficientes los agravios de la recurrente, para sobreseer el juicio y se confirmó la sentencia de la primera instancia otorgándole nuevamente a las responsables el periodo de un año para cumplir con la integración de los incisos a) y b) del artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial dentro de la normativa nacional. El amparo en revisión 343/2020 confirmó, por unanimidad, la sentencia otorgada por el *a quo* que sobreseía el juicio de amparo.

Resuelto por la Segunda Sala del máximo tribunal del país, interpuesto contra la

sentencia de un amparo indirecto del Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Oaxaca radicado con el número 1363/2017 e interpuesto por una ciudadana por propio derecho y en su calidad de indígena zapoteca, cuyos actos reclamados eran la omisión de emitir las leyes reglamentarias del artículo 2º constitucional. Entre las autoridades responsables en el juicio interpuesto, se encontraban el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Congreso de la Unión, además de la autoridad legislativa de esa entidad federativa.

El juicio fue sobreseído, ya que la quejosa no pudo desvirtuar la defensa utilizada por las responsables, fundada en el artículo transitorio de la reforma constitucional en materia de derechos indígenas del 14 de agosto de 2001, al artículo 2º constitucional, argumentando que todavía estaban a tiempo de adecuar las normas secundarias a la constitución, además que un par de leyes relativas al artículo 2 constitucional ya habían sido publicadas a nivel federal, así como la modificación a la constitución local.

El segundo transitorio de la reforma constitucional menciona: “ARTÍCULO SEGUNDO. Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado” (DOF, 2001).

La quejosa, en tiempo y forma, presentó el recurso de revisión, y este radicó en el Segundo Tribunal Colegiado en materias civil y administrativa del Decimotercer

Circuito, con residencia en Oaxaca, Oaxaca bajo el expediente 477/2019.

Dentro de los agravios, la quejosa alegaba que dicho juzgador contaba con una visión y análisis aislados, porque en su sentencia omitió considerar lo dispuesto en las diecinueve garantías del artículo segundo constitucional y el contenido del citado artículo transitorio al final de esa disposición.

Dicho tribunal se declaró incompetente para conocer del asunto dejando la competencia primigenia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registrándose bajo el número de expediente 343/2020 y siendo turnado a la ponencia de la ministra Yasmín Esquivel Mossa.

En cuya sentencia se confirma el sobreseimiento, se establece que la quejosa realizó una mínima causa de pedir, lo que no llevó a evidenciar su inconformidad con cada punto. Señalando “[...] Se desnaturalizaría la función del juzgador debido a que el órgano jurisdiccional estaría obligado a emprender un análisis oficioso y abstracto de los actos reclamados, lo cual [...] haría ineficaz e irrealizable el desarrollo de dicha encomienda” (Amparo en revisión 343/2020, 2020). Además, no razonaba el porqué una violación a sus derechos humanos es la no legislación de los diecinueve puntos del artículo segundo constitucional.

FILTRO DE ACCESO A LA JUSTICIA DE LA UNIÓN

En la contradicción de tesis 293/2011, bajo las voces de que la Corte Interamericana de

Derechos Humanos era el único intérprete autorizado de la Convención Americana de Derechos Humanos el pleno del alto tribunal del país consideró, por lo tanto, que todas las sentencias y opiniones consultivas que aquella Corte emitiera deberían ser consideradas una extensión de la Convención Regional, por lo que deben tener aplicación dentro del país.

Debido a que, entre las sentencias, así como en las opiniones consultivas existe una interconexión con la cual se pretende establecer un *corpus iuris* mínimo interamericano en materia de derechos humanos aplicable a casos futuros.

Contrario al expediente varios 912/2010 en el que el alto tribunal sólo consideraba que eran vinculantes para el Estado mexicano las sentencias emitidas contra este, y las solicitudes realizadas por este en su función consultiva. Estableciendo en 2011 para México un parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos de protección a los ciudadanos.

En la opinión consultiva OC-22/16 solicitada por la República de Panamá, se cuestiona la titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos. Al respecto, se llegó a la conclusión que el artículo 1.2 de la Convención Regional se refiere a que, para efectos de esta, persona es todo ser humano.

Respecto a si se excluye del ámbito de protección de la Convención a las personas jurídicas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

8. La respuesta a la consulta específica 2 debió ser contundentemente negativa: El Artículo 1.2 de la Convención no protege los derechos de personas jurídicas como cooperativas, sindicatos, asociaciones, sociedades, en cuanto compuestos por personas físicas asociadas a esas entidades. Distinto es el tema de la protección de los derechos de las personas físicas “asociadas a esas entidades” o integrantes de ellas, que la Corte ha resuelto en su jurisprudencia en el sentido de que “si bien la figura de las personas jurídicas no ha sido reconocida expresamente por la Convención Americana, como sí lo hace el Protocolo no. 1 a la Convención Europea de Derechos Humanos, esto no restringe la posibilidad [de] que bajo determinados supuestos el individuo pueda acudir al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos para hacer valer sus derechos fundamentales, aun cuando los mismos estén cubiertos por una figura o ficción jurídica creada por el mismo sistema del Derecho. No obstante, vale hacer una distinción para efectos de admitir cuáles situaciones podrán ser analizadas por este Tribunal, bajo el marco de la Convención Americana. En este sentido, ya esta Corte ha analizado la posible violación de derechos de sujetos en su calidad de accionistas” (OC-22/16, 2016).

A nivel regional, a las personas jurídicas no se les reconoce como titulares de derechos humanos, pues estos son cualidades de ser un humano. Mencionando que las personas jurídicas a nivel internacional son útiles para cuestiones relativas al derecho internacional privado; pero, como se puede observar en el desarrollo de este trabajo, en México aplica de manera diferente.

De los dos amparos presentados contra omisiones legislativas por personas físicas, el de la comunidad LGBT+, no tuvo problema para obtener el amparo y protección de la justicia federal, como sí lo tuvo la ciudadana que se autoadscribió como integrante de la comunidad zapoteca.

Los otros dos amparos por omisión legislativa han sido otorgados a personas jurídicas que acuden como quejosos, quienes acreditan el interés legítimo en su causa de pedir, adjuntando su carta constitutiva, señalando en los objetos sociales de cada asociación civil, cuestiones relacionadas a la promoción y protección de los derechos humanos.

Lo anterior, debido a que en la contradicción 360/2013, el alto tribunal del país resolvió que las personas jurídicas colectivas no son susceptibles de gozar de aquellos derechos humanos que presupongan características inherentes a la naturaleza de las personas físicas, pero sí son titulares de derechos fundamentales, de aquellos que resulten necesarios para la realización de sus fines, para proteger su existencia, identidad y asegurar el libre desarrollo de su actividad.

Contrario al artículo 3 de la Convención Americana, en México, a las personas morales en ese tipo de causas de pedir, sí se les reconoce personalidad jurídica, cosas que a las personas físicas no.

CONCLUSIÓN

Con lo anteriormente planteado por la Suprema Corte ante el principio de igualdad y no discriminación, se debería permitir a

las personas físicas postular un juicio por omisión legislativa, pues de no hacerlo desde el *a quo* se estaría actuando en contra de lo indicado en el párrafo quinto del artículo 1º constitucional.

Resultaría una buena práctica legal el postular un amparo por omisión legislativa en un estudio de los requisitos establecidos para ese tipo de juicio. Habría que ver si la omisión legislativa va dirigida a una comunidad específica o de manera general a la sociedad, para analizar la manera de obtener el interés difuso, de ser la reglamentación para una comunidad específica, con el antecedente del amparo por omisión legislativa 343/2020, no debe ser postulado por una sola persona. Si se trata de una reglamentación general, se debe de buscar una asociación civil que tenga entre su objeto social la defensa de derechos, ya sea humanos o la rama del derecho a la que la omisión afecte.

Agotar la opción de amparo colectivo ante ese tipo de omisiones es algo que, de momento no se ha hecho, con ese intento se abonará a la doctrina especializada dentro de esta línea. Si se intentan de manera individual este tipo de juicios, se dejará a la discreción judicial la posibilidad de que un ciudadano pueda iniciar el juicio y este sea reconocido como parte de una comunidad identificada e identificable a la cual beneficiaría la concesión del amparo, y se generen al menos tesis sobre el interés difuso de manera individual ante una comisión legislativa.

Otra opción que existe para que a un ciudadano le reconozcan el interés

jurídico, es generar el administrativo, ante la falta de un recurso administrativo dentro del mismo poder legislativo para iniciar un procedimiento en contra de la cámara que tenga la obligación de emitir una normatividad señalada dentro de un periodo de tiempo.

Los ciudadanos pueden hacerle observar al representante de su distrito/entidad federativa la falta de la reglamentación contenida en un artículo transitorio de una reforma constitucional. El legislador es muy omiso en ponerle atención a los compromisos realizados *motu proprio*, por lo que hay diversas faltas de normatividades de importancia constitucional.

Si del acercamiento de los ciudadanos con su representante se obtiene una respuesta positiva sería un hecho bueno. En caso contrario, pueden iniciar un procedimiento de omisión legislativa, a falta de respuesta al derecho de petición.

Como se hizo observar en este trabajo, el juicio por omisión legislativa tiene un camino marcado, el cual es el juicio de amparo indirecto. Dentro del desarrollo de las tesis relativas se han establecido los tipos de omisión; sin embargo, la personalidad para iniciar ese tipo de juicios sólo le es reconocida a las personas jurídicas, lo que limita a los ciudadanos para la presentación de ese tipo de juicios. Será muy interesante observar cómo continuará el desarrollo jurisprudencial de este tipo de procedimientos judiciales.

De igual manera, México es un país que tiene por costumbre firmar y ratificar múltiples

instrumentos internacionales; sin embargo, no existe una adecuación de la jurisdicción interna a lo acordado en el tratado. Y al ya haber resuelto el máximo tribunal del país un amparo por omisión legislativa ante la falta de adecuación de la normativa interna del país a lo acordado en un tratado internacional, es algo que ya se demostró que se puede obtener una sentencia favorable, un ejercicio muy interesante para las clínicas de litigio estratégico, tanto universitarias, como de organizaciones de la sociedad civil legalmente establecidas con un objeto social relativo a la tutela de los derechos humanos, ya sea en específico a cierto derecho o derechos de manera general.

Por último y no menos importante, las reformas a las constituciones de las entidades federativas también cuentan con un andamiaje legal indicado en los artículos transitorios de esa reforma, en el caso del estado de Veracruz, la Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado está instituida por la Ley de Control Constitucional para resolver Acciones por Omisión Legislativa. La omisión legislativa derivada de las constituciones de los estados es un tema aún más interesante, por las vías en las que este puede ser postulado.

LISTA DE REFERENCIAS

- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2013, 2 de abril). Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.
- Amparo en revisión 1359/2015 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 15 de 11 de 2017). Obtenido de https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2017-10/AR-1359-2015-171025.pdf
- Amparo en Revisión 343/2020 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 11 de 25 de 2020). Obtenido de https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-11/343_1.pdf
- Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, Serie C No. 209. (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de noviembre de 2009). Obtenido de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Jurlnt/STCIDHM4.pdf>
- Diario Oficial de la Federación. (13 de 06 de 1975). Convención Internacional sobre la eliminación de Todas las Formas De Discriminación Racial. Obtenido de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4778778&fecha=13/06/1975#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (14 de 08 de 2001). DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primerodel artículo 4o.;yse adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (10 de 02 de 2014). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en Materia Política-electoral. Obtenido de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0
- Diccionario panhispánico del español jurídico (DEJ Panhispánico) (2023). <https://dpej.rae.es/lema/disposici%C3%B3n-transitoria>
- Gil, E. F.-G. (2014). El Nuevo Juicio de Amparo. México D.F., México: Porrúa.
- González Oropeza, M. (julio-diciembre de 2015). La omisión legislativa como infractora de la ley suprema de la unión. Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1(16), 171. Obtenido de https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Justicia%20Electoral_16.pdf
- Interés Legítimo. Alcance de este Concepto en el Juicio de Amparo. 2003067 (Segunda Sala). Obtenido de <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2003067>
- Opinión Consultiva OC-22/16 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 26 de 02 de 2016). Obtenido de <https://www.corteidh.>

or.cr/docs/opiniones/seriea_22_esp.pdf

Parra, D. A. (2005). El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas. *Revista de Derecho Foro: Reflexiones Sobre La Constitución*, 62. Obtenido de <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/issue/view/30>

Rodríguez, J. J. (2007). Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión. En M. C. Coordinador, *En busca de las normas ausentes Ensayo sobre la inconstitucionalidad por omisión* (pág. 3). México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11368>

Tesis jurisprudencial del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, OMISIONES LEGISLATIVAS. SUSTIPOS. (s.f.). Número de registro: 175872. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/175872>.