

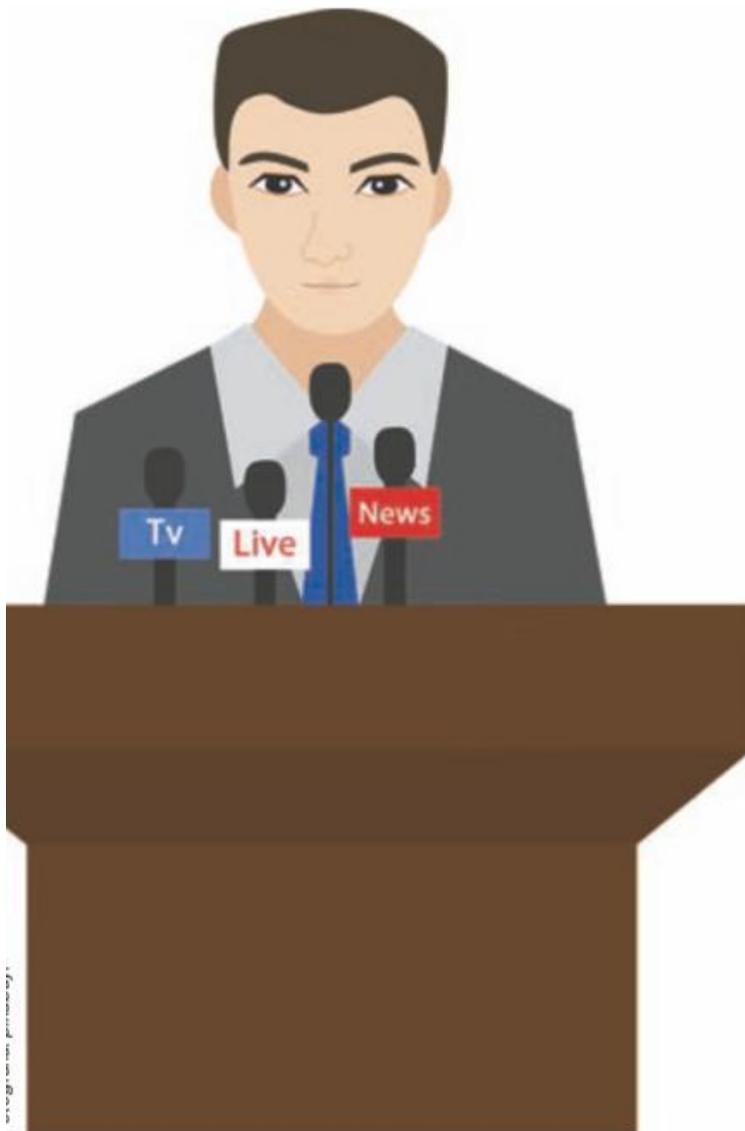


PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

El desacato del Congreso de la Unión

A LA SUPREMA CORTE

POR SERGIO CHARBEL OLVERA RANGEL



En octubre venció la segunda prórroga que otorgó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Congreso de la Unión para eliminar la discrecionalidad en la contratación de

publicidad oficial, prevista en la *Ley General de Comunicación Social*.

El 8 de septiembre de 2021, la Suprema Corte resolvió el *Amparo en revisión 308/2022*,

en el que concedió el amparo contra la *Ley General de Comunicación Social* porque, entre otras cosas, no esclarece ni detalla los criterios a que debe sujetarse el gasto en comunicación social, lo que genera discrecionalidad. La resolución ordenó al Congreso de la Unión a cumplir cabalmente con la obligación establecida en el texto constitucional en materia de la regulación de la propaganda gubernamental y a subsanar las deficiencias de la Ley antes de la finalización del segundo periodo ordinario de sesiones del 2021. Para dar cumplimiento a ese mandato, el Congreso de la Unión ha solicitado dos prórrogas.

El juicio de amparo fue promovido por la organización civil *Artículo 19*, la cual también promovió el juicio de amparo que conoció la Suprema Corte, a través del *amparo en revisión 1359/2015*, y que resolvió el 15 de noviembre de 2017 en el sentido de obligar al Congreso de la Unión a expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución. En cumplimiento del referido mandato constitucional, y en atención a la citada sentencia, se expidió la *Ley General de Comunicación Social*, publicada el 11 de mayo de 2018. La expedición de esta Ley motivó la promoción del juicio que dio origen al *Amparo en revisión 308/2022*.

La resolución que actualmente incumple el Congreso



Viene de la
página anterior

de la Unión deriva de la omisión legislativa relativa, consistente en regular de forma adecuada el gasto público destinado a comunicación social, con el fin de tutelar los principios del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución General, así como garantizar que ese gasto se apegue a los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y a los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

La resolución de la Suprema Corte es lo que denomino *jurisdicción ordenadora*; en el caso, consiste en ordenar al Congreso de la Unión a que cumpla de forma correcta con el mandato constitucional de expedir una norma de carácter general. Ante el incumplimiento de esa orden y, por supuesto, del mandato constitucional, las preguntas son: ¿Qué puede hacer la Suprema Corte para obligar al Congreso de la Unión a cumplir? ¿Qué consecuencia tienen los legisladores rebeldes?

Conforme al artículo 193 de Ley de Amparo, se considera incumplimiento de la sentencia el retraso por medio de evasivas de la autoridad responsable. Seguido el procedimiento de incumplimiento previsto por esa Ley, si se considera que es inexcusable el incumplimiento, es posible que se proceda a separar del cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el juez de distrito por el delito de incumplimiento de sentencias de amparo. Conforme a esa disposición podrían ser todos los legisladores que integran al Congreso de la Unión los separados, y se deberá reiniciar el trámite de cumplimiento con los nuevos

titulares. Esa medida generaría una crisis constitucional ante la destitución de todos los legisladores federales, por lo que difícilmente se adoptaría.

En otros países, incluso en algunas de las entidades federativas mexicanas, se prevé la denominada *jurisdicción creadora de normas temporales*, la cual es una facultad excepcional que preserva la integridad del sistema jurídico, a través de ella el órgano jurisdiccional puede expedir la norma omitida hasta en tanto las autoridades legislativas cumplen con su obligación.

El artículo 436.10 de la *Constitución de la República del Ecuador* faculta a la Corte Constitucional a expedir de manera provisional la norma de carácter general omitida, una vez declarada la inconstitucionalidad por omisión y siempre que la autoridad emisora no subsane la irregularidad en el plazo que ella le fije. Hay una deferencia ante la autoridad competente para que emita la norma omitida, si esta no cumple la orden constitucional ni la sentencia que le obliga a acatarla, la Corte Constitucional expide provisionalmente la normatividad omitida a fin de evitar la subsistencia de la irregularidad.

En el federalismo mexicano, algunas entidades federativas atribuyen la función restaurativa supletoria de normas de carácter general a sus autoridades con jurisdicción constitucional, solo para el caso de que las mismas emitieran una sentencia declarando la omisión legislativa y ordenaran su emisión a la autoridad responsable sin que esta lo hubiese hecho. Esto es similar a lo previsto por la Constitución ecuatoriana.

El primer ejemplo es lo previsto en el artículo 77,

fracción III, último párrafo, de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas*. En este precepto se otorga la jurisdicción restaurativa supletoria de normas de carácter general al Pleno de Distrito. Dicha función se le otorga cuando el Pleno de Distrito haya resuelto una omisión legislativa a cargo del Congreso local y este no haya emitido la normatividad en el periodo ordinario de sesiones correspondiente. La normatividad provisional que emita el Pleno de Distrito estará vigente hasta que el Congreso local subsane la omisión.

Otros ejemplos son los previstos en los artículos 36, apartado D, numeral 4, de la Constitución de la Ciudad de México y 65, fracción III, último párrafo, de la Constitución de Veracruz. En ambos se prevé que, ante el incumplimiento de la sentencia que ordena la expedición de la normatividad omitida, las órganos jurisdiccionales emitirán bases a que deban sujetarse las autoridades. No hay una suplencia completa de la función legislativa, porque las normas que provisionalmente emiten tienen una generalidad restringida: las autoridades encargadas de cumplirlas.

Esa solución supletoria es idónea para los casos de omisiones legislativas relativas, no ante la falta total de emisión de un ordenamiento legislativo. Por desgracia, esa solución no está prevista en la Constitución General, por lo que la Suprema Corte carece de competencias para regular de forma adecuada el gasto público destinado a comunicación social, en tanto el Congreso de la Unión cumple. Esa laguna normativa da origen a impunidad. ☹