



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo  
acuerdo número 2003040 de fecha 24 de Enero de 2003

---

Omisiones Legislativas en el Juicio de Amparo. Análisis del Amparo en  
Revisión 1359/2015 resuelto por la 1ª Sala de la Suprema Corte de Justicia de  
la Nación.

Tesis que para obtener el grado de

**Maestro en Derecho Procesal Constitucional**

Sustenta el

**Lic. César Mauricio López Ramírez**

Director de la Tesis

**Dr. Juan Manuel Acuña Roldán**

# ÍNDICE

	PÁGS.
<b><u>CAPÍTULO 1. OMISIONES LEGISLATIVAS Y CONTROL JURISDICCIONAL</u></b>	
<b><u>1.1. Las omisiones legislativas. Concepto</u></b>	1
<b><u>1.2. Tipos de omisiones legislativas.</u></b>	8
<b><u>1.3. El control jurisdiccional de las omisiones legislativas.</u></b>	9
<b><u>Conclusiones</u></b>	19
<b><u>CAPITULO 2. ANÁLISIS DESCRIPTIVO</u></b>	25
<b><u>2.1. Hechos del caso</u></b>	25
<u>2.1.1. Proceso legislativo de la reforma constitucional en materia electoral, publicada el trece de noviembre de dos mil diecisiete.</u>	25
<u>2.1.2. Reforma constitucional de siete de mayo de dos mil ocho en materia de gasto público.</u>	33
<u>2.1.3. Reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce.</u>	35
<b><u>2.2. Itinerario procesal</u></b>	36
<u>2.2.1. Amparo indirecto 940/2014</u>	37
<u>2.2.2. Recurso de revisión</u>	37
<u>2.2.3. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 132/2015</u>	38
<u>2.2.4. Amparo en revisión 1359/2015</u>	38
<b><u>2.3. Pretensiones de las partes</u></b>	38
<u>2.3.1. Planteamientos hechos valer en la demanda</u>	38
<u>2.3.2. Informe justificado de la Cámara de Diputados</u>	41
<u>2.3.3. Informe justificado de la Cámara de Senadores</u>	43
<b><u>2.4. Problema jurídico en el amparo indirecto</u></b>	44
<b><u>2.5. Decisión adoptada por el Juez de Distrito</u></b>	46
<u>2.5.1. Improcedencia por tratarse de actos en materia político electoral</u>	46
<u>2.5.2. Improcedencia por tratarse de omisiones legislativas (violación al principio de relatividad de las sentencias)</u>	51
<b><u>CAPÍTULO 3. ANÁLISIS CRÍTICO.</u></b>	59
<u>3.1. Reformas constitucionales de 2011 en materia de amparo y derechos humanos.</u>	59
<u>3.2. Procedencia del juicio en contra de omisiones legislativas previo a la reforma de 2011.</u>	68
<u>3.3. Procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones legislativas a partir de la reforma de 2011.</u>	75
<u>3.3.1. El interés legítimo y sus alcances.</u>	76
<u>3.3.2. Procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones legislativas.</u>	82
<b><u>3.4. Análisis sobre la decisión del amparo en revisión 1359/2015.</u></b>	89
<u>3.4.1. Análisis del considerando quinto (estudio del sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito).</u>	90
<u>3.4.2. Estudio de fondo de los conceptos de violación.</u>	106
<b><u>3.5. Crítica a la resolución.</u></b>	115
<b><u>4. CONCLUSIONES.</u></b>	133
<b><u>Bibliografía.</u></b>	136

## **INTRODUCCIÓN.**

En la justicia constitucional se han abordado diversos temas que han propiciado cambios en todo el sistema jurídico nacional, uno de ellos han sido las omisiones por parte de los poderes legislativos.

Este tema fue materia de análisis por parte de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 1359/2015, en el que abordó la omisión legislativa por parte del Congreso de la Unión respecto a la emisión de la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

En ese sentido, en el presente trabajo se analizará, en primer término, la omisión legislativa de manera general, principalmente desde la definición que diversos estudiosos en el tema han esgrimido acerca de su tipología, hasta la forma más idónea para resolverla; lo cual, servirá de referencia para comprender lo que implica la omisión legislativa y tener una visión amplia sobre los diversos criterios que se han forjado al respecto.

En el segundo capítulo, se estudiará el camino procesal que siguió el amparo en revisión mencionado, es decir, todo lo relativo a la presentación de la demanda de amparo, así como su resolución. Aquí se hará una mención de los argumentos que dieron vida a la demanda de amparo, lo expuesto por las autoridades responsables en sus informes justificados y lo resuelto por el Juez de Distrito que Conoció de la demanda.

Finalmente en el último capítulo se efectuará un análisis crítico de la resolución materia del presente trabajo, en la cual se abordarán los elementos más relevantes que dieron origen a la decisión adoptada por la Primera Sala.

# **CAPITULO 1. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS Y SU CONTROL JURISDICCIONAL.**

## **1.1. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS. CONCEPTO.**

En todo sistema jurídico existen figuras que por su naturaleza generan situaciones más complejas y difíciles de afrontar que otras, por lo que requieren de un tratamiento especial para su resolución. Un ejemplo de lo anterior son las omisiones legislativas pues tanto su estudio, concepción y naturaleza han propiciado que se emitan diversos criterios al respecto.

La figura de la omisión legislativa por mucho tiempo ha sido objeto de un gran debate en el ámbito del derecho procesal constitucional, y esto se debe a la existencia de múltiples opiniones sobre su regulación, lo cual, a su vez ha generado que los criterios sobre su tratamiento sean variados, dependiendo de región del mundo.

En principio, si se tuviera que dar una definición general de lo que debe entenderse como omisión legislativa podría acudir a una infinidad de conceptualizaciones dadas por diversos autores; sin embargo por el cauce y la materia que se abordará en el presente trabajo, se estima oportuno acudir a una de las interpretaciones emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que señaló que consiste en: ***“la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales...”***<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tesis: P. CLXVIII/97: ***“LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL. Respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales, es improcedente el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la citada legislación ordinaria, en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o***

La omisión entendida como una figura meramente de inactividad legislativa ha generado enfrentamientos ríspidos entre quienes defienden la división de poderes y quienes optan por preservar la fuerza normativa constitucional a través del posible actuar legislativo que llevan a cabo los jueces constitucionales.

Dichas posturas han hecho eco no solamente en el sistema normativo mexicano, sino en múltiples regiones del mundo, a causa de los diversos factores propios normativos de cada país, de tal forma que en cada uno de ellos se conciben, tratan y resuelven de manera distinta.

Por ejemplo, en el sistema nacional se comenzó a prever la omisión legislativa a partir de las reformas constitucionales de junio de 2011, en las cuales se dispuso la posibilidad de combatir dichas inacciones por medio del juicio de amparo, en la inteligencia de que las omisiones en que incurrieran, tanto el órgano parlamentario federal como los estatales, podían causar transgresiones a los derechos humanos reconocidos a nivel constitucional y convencional de las personas; sin embargo, en este punto no se abundará mucho en ello, pues tales temas se dejarán para el análisis que se efectuará más adelante.

Lo anterior, porque la finalidad del presente acápite será evidenciar los diversos criterios sobre la omisión legislativa, así como el control judicial que puede realizarse al respecto, sin dejar de mencionar algunas propuestas que los autores que se han pronunciado al respecto han emitido sobre el tema, lo cual permitirá exponer y contrastar los diferentes puntos de vista existentes.

Sin más que mencionar y entrando propiamente a la materia, lo primero que debe tenerse en cuenta es la diferencia entre los tipos de actos que convergen en el

---

***acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que es inconcuso resultaría apartado del principio de relatividad enunciado.”***

ámbito jurídico, específicamente aquellos que pueden crear confusión con los actos omisivos.

Un acto omisivo regularmente podría ser confundido con uno negativo; empero estos dos no deben enmarañarse entre sí, pues los negativos se refieren a manifestaciones de la voluntad por parte de la autoridad en los que rechazan la petición formulada por los particulares y se traducen en no querer o aceptar lo que soliciten o pidan los gobernados.<sup>2</sup> En cambio, un acto omisivo se representa simple y sencillamente como una inacción, es decir, la falta de manifestación expresa de la voluntad por parte de la autoridad.

Un ejemplo de la diferencia entre ambos actos fue analizado por Ignacio Burgoa, quien sostuvo que: ***“los actos omisivos son aquellos que se traducen en una actitud de abstención que asumen las autoridades frente a las instancias escritas que les formula el particular en sentido de no contestarlas, o lo que es lo mismo, dichos actos equivalen al silencio que las mencionadas autoridades observan en relación con las peticiones que el gobernado les eleva. Los actos negativos, por el contrario no se manifiestan en una abstención, sino en una conducta formalmente positiva, cuyo contenido material implica el rechazamiento de las pretensiones del gobernado por parte de la autoridad, o sea, el rehusamiento de ésta para acceder a lo que se pide. El criterio de la Suprema Corte ha calificado, en efecto, como actos negativos aquellos en que la autoridad se rehúsa a hacer algo, sin que con este carácter deban reputarse los actos de mera abstención.”***<sup>3</sup>.

Conforme a esta percepción por parte de Burgoa, podría decirse que una omisión legislativa consiste en una simple inacción por parte del órgano parlamentario a ejercer su función constitucionalmente originaria, ello independientemente de la materia o tipo de norma de que se trate.

---

<sup>2</sup> Espinoza Barragán, Manuel B, *“Juicio de amparo”* México, Oxford University Press, 2a ed., 2015, p. 34.

<sup>3</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *“El Juicio de Amparo”*, México, Porrúa, 20a ed., 1983 p. 712.

Sobre el tema, diversos académicos se han pronunciado, los cuales –como se mencionó al principio del presente apartado– no siempre han coincidido en sus percepciones ni en el tratamiento que se le debe dar en la sede jurisdiccional constitucional.

Por ello, de manera ilustrativa se citarán a algunos de ellos –en percepción del sustentante, los más relevantes– a fin de crear un entendimiento más robusto sobre el tema.

Al primero que se hará alusión es Eduardo Ferrer Mac-Gregor –quien de manera introductoria– diferencia tres clases de omisiones, las administrativas, legislativas y judiciales, donde ***las primeras se refieren al incumplimiento de una obligación constitucional de hacer que se impone a los funcionarios de la rama administrativa, la segunda más específica, se refiere al cuerpo legislativo, de manera injustificada y por un periodo de tiempo (que algunos señalan debe ser prolongado) falla en su tarea de expedir leyes secundarias derivadas de normas constitucionales que deben ser desarrolladas para ser eficaces y finalmente, las judiciales se refieren a la omisión o demora injustificada en conocer y resolver los asuntos de su competencia o la falta de adopción de medidas específicas en el caso de un procedimiento que se traducen en una vulneración de derechos o principios constitucionales.***<sup>4</sup>

Por su parte, José Julio Fernández Rodríguez, menciona que una omisión legislativa puede concebirse 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...”***<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Madrid, Marcial Pons, 2013, p. 575-577.

<sup>5</sup> Fernández Rodríguez, José Julio, “Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión” en Carbonell, Miguel, (coord.) *“En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión”* México, UNAM, IIJ, 2003, p. 29.

Para dicho autor, las omisiones legislativas se basan en la inactividad legislativa prolongada respecto de disposiciones constitucionales que imponen cierta obligación al órgano parlamentario.

Asimismo, este autor indica que las omisiones atribuibles al legislador pueden abordarse desde dos perspectivas diferentes, la primera consistente en la omisión absoluta, la cual se actualiza cuando existe ausencia total de desarrollo de un precepto constitucional y la segunda, nombrada como omisión relativa, la cual se refiere a aquella inacción que propicia una vulneración del principio de igualdad por olvido de ciertos grupos previstos en la legislación.<sup>6</sup>

Por otra parte, Carlos Báez Silva refiere que la expresión “*omisión del legislador*” indica que el poder facultado para dar o crear la ley no ha ejercido tal facultad, no ha creado alguna ley o lo ha hecho de manera insuficiente o inadecuada, cuando era probable que lo hiciera derivado de su propia facultad conferida<sup>7</sup>.

Al igual que José Julio Fernández, este autor distingue dos tipos de omisiones legislativas, las absolutas o totales y relativas o parciales, y señala que las primeras implican la ausencia total de una ley cuya emisión está prevista o autorizada en la Constitución, mientras que las llamadas relativas se acercan más a lo comúnmente conocido como “*lagunas de ley*”.<sup>8</sup>

Continuando con la línea doctrinal sobre las distintas definiciones de omisiones legislativas, tenemos a Fernández Segado, quien indica que el deber de legislar deriva en primer término, de una expresa exigencia o mandato constitucional, por lo que se está ante una omisión legislativa relevante, cuando el deber del parlamento se vuelve omiso por cualquier razón dada.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Fernández Rodríguez, José Julio, *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general, derecho comparado. El caso español*, Madrid, Civitas, 1998, p. 114.

<sup>7</sup> Báez Silva, Carlos, *La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México*, México, UNAM, IIJ, 2002, p. 16. Consultable en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2455/10.pdf>

<sup>8</sup> Ídem.

<sup>9</sup> Fernández Segado, Francisco, *El Control de las Omisiones legislativas por el ‘Bundesverfassungsgericht’*, México, UNAM, IIJ, 2009, p.82. Consultable en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2725/9.pdf>

De igual forma, dicho autor, reconoce el termino de omisión inconstitucional, el cual, –refiere– se acredita cuando **“el legislador ha incumplido la obligación que la constitución le exige de dictar un texto legislativo con el que logre dar adecuada respuesta a un mandato constitucional o, con qué posibilitar la plena eficacia de una determinada previsión constitucional, incumplimiento que se ha prolongado en el tiempo más allá de un plazo razonable, pero también exige verificar, de igual modo, que la ausencia de esa normación ‘constitucionalmente debida’ ha propiciado la vigencia de normas preconstitucionales en contradicción con los mandatos constitucionales, o que se ha producido una situación en las relaciones jurídico-sociales inequívocamente opuestas a las previsiones de la Constitución.”**<sup>10</sup>

Este criterio introducido por Fernández Segado no es más que un acercamiento preciso al criterio actual sostenido en el derecho mexicano, pues observa que un mandato constitucional debe ser cumplido conforme a los términos y plazos en que fue ordenado, y que éste no puede ser ignorado por ningún ente público y menos aún, por aquel órgano que fue constitucionalmente creado para la emisión de normas que secundan a la norma suprema<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Fernández Segado, Francisco, *El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas. Algunas cuestiones dogmáticas*, Chile, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, 2009, p. 34. Consultable en: <https://www.redalyc.org/pdf/820/82011841002.pdf>.

<sup>11</sup> Véase tesis 1a. LVIII/2018 (10ª.) **“JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS. De una interpretación sistemática de la fracción I del artículo 103 y la fracción VII del artículo 107 de la Constitución, en conexión con la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo, se desprende que el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, si el Poder Legislativo puede considerarse autoridad responsable para efectos del juicio de amparo y la Constitución acepta que las omisiones pueden ser actos reclamados, en principio esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que desde una óptica constitucional el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas. Con todo, para poder sostener de manera concluyente que el juicio de amparo indirecto es procedente, además debe descartarse que ese impedimento procesal pueda desprenderse de los principios constitucionales que disciplinan al juicio de amparo. En este orden de ideas, se estima que en este caso no se vulnera el principio de relatividad porque dicho principio debe ser reinterpretado a la luz del nuevo marco constitucional que disciplina al juicio de amparo y, por tanto, es perfectamente admisible que al proteger**

Otro importante criterio, –el cual de ninguna manera puede dejar de considerarse– es el emitido por Néstor Sagües, quien menciona que la inconstitucionalidad por omisión puede abarcar diversos ejes; uno de ellos, referente al comportamiento omisivo de actos individuales, como por ejemplo, aquellos que son reclamables al Poder Ejecutivo. Otra categoría que refiere es en cuanto a la omisión de normas generales, la cual se traduce en la inacción por parte del poder público que tiene el imperio para llevar a cabo dicha tarea, y qué generalmente se relaciona con las llamadas “*clausulas programáticas*” de la Constitución.<sup>12</sup>

Por otra parte, Díaz Revorio define a las omisiones legislativas como: ***“la ausencia de texto o disposición legal –o carácter incompleto de la disposición legal existente– que puede generar una norma contraria a la Constitución. En efecto, la ausencia total o parcial de disposición legislativa (esto es, la omisión) ha de subsanarse encontrando la norma aplicable vía interpretativa; en este momento cabe resolver la omisión mediante una interpretación conforme. Solo si esta interpretación no es posible, y la norma derivada del ordenamiento infra constitucional resulta contraria a la norma suprema estaremos ante una omisión legislativa inconstitucional.”***<sup>13</sup>.

Asimismo, el autor diferencia entre las omisiones absolutas y relativas, indicando que las absolutas suponen la ausencia total de aprobación de un ordenamiento que la constitución previamente ha señalado, es decir, la falta absoluta de ejecución de un mandato constitucional; en tanto que las relativas se caracterizan por la existencia de una ley, pero cuyas previsiones no logran cumplir a cabalidad un

---

***a la persona que ha solicitado el amparo de manera eventual y contingente se pueda llegar a beneficiar a terceros ajenos a la controversia constitucional. De todo lo anterior, se desprende que el juicio de amparo indirecto es procedente para combatir omisiones legislativas absolutas.”***

<sup>12</sup> Sagües, Néstor, *Inconstitucionalidad por omisión de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Su control judicial*. Perú, Ius et Veritas, p. 39. Consultable en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15356/15811>

<sup>13</sup> Díaz Revorio, Francisco Javier, *Omisiones legislativas y derechos fundamentales, en Justicia Constitucional y Protección de Derechos*, México, UNAM, IJ, 2021, p. 195.

mandato constitucional, esto es, que la ley no propicia problema alguno por lo que prevé, sino por lo que no prevé, desde la perspectiva del principio de igualdad.<sup>14</sup>

Así, de los autores antes referidos, puede observarse que todos convergen en que la omisión legislativa se refiere a la inacción por parte del órgano parlamentario independientemente de las particularidades que causen es actitud descuidada. También, puede apreciarse que los criterios de éstos reflejan un panorama general sobre la importancia que ha cobrado en distintas regiones la figura de la omisión legislativa, así como la caracterización y perspectiva que cada uno le ha otorgado.

## **1.2. TIPOS DE OMISIONES LEGISLATIVAS.**

Otra cuestión importante en la que la mayoría de los autores antes referidos coinciden, es con la categorización de las omisiones legislativas, es decir, con el hecho de segmentarlas en omisiones absolutas y relativas, entendiendo a las primeras como aquellas en las que el legislador –dada su inactividad– propicia una ausencia total de alguna normatividad constitucionalmente prevista, es decir, no emite alguna ley ordenada por el texto supremo; mientras que el segundo tipo de los mencionados, se refieren a aquellas en donde el legislador crea alguna ley pero tal ejercicio facultativo se realiza de manera incompleta o deficiente.

Al respecto, de manera ilustrativa conviene tener presente la distinción que la Suprema Corte de la Justicia de la Nación ha llevado a cabo sobre los tipos de omisiones legislativas, dicha segmentación tuvo génesis en la controversia constitucional 14/2005, la cual dio origen a la jurisprudencia de rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.**”, y de cuyo contenido se advierte la siguiente distinción:

- 1) **Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio**, las cuales se configuran cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo hace;
- 2) **Relativas en competencias de ejercicio obligatorio**, aquellas en las que el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;

---

<sup>14</sup> Ídem.

- 3) **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; y,
- 4) **Relativas en competencias de ejercicio potestativo**, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

Esta delimitación que la Suprema Corte realizó es muy clarificante para entender en qué casos se está ante una omisión absoluta o ante una relativa así como los supuestos que cada una contempla, pudiera decirse que hasta cierto punto esta tipología pudiera ser un tanto compleja y extensa a diferencia de las advertidas por los diversos autores que hasta ahora se han citado, sin embargo –a juicio del sustentante– explica de manera precisa los supuestos en los que el legislador puede incurrir al momento de obviar su facultad constitucionalmente otorgada.

De igual forma, conviene precisar que la doctrina mexicana referida prevé que algunas de las omisiones legislativas precisadas no pueden ser objeto de control jurisdiccional dada su naturaleza, lo cual supondría que no todas las inacciones por parte del órgano parlamentario resultan violatorias de los derechos de los gobernados; aunque esto asoma un tema bastante interesante en este apartado no se abordará, ya que será analizado en subsecuentes.

### **1.3. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS.**

Retomando la línea argumentativa relativa a la tipología de las omisiones legislativas prevista por cada autor citado, si bien sobre el articulado plasmado los autores no se pronuncian de una manera tan específica y de cierta forma varían un poco en cuanto a algunas consideraciones sobre cada tipo de omisión, lo cierto es que todos concluyen en que la inacción legislativa, vista como una actitud rebelde frente a un mandato constitucional, es violatoria de los derechos y garantías de los gobernados, y por tanto, resulta de especial relevancia abordarlas desde la sede jurisdiccional constitucional.

Tal circunstancia pone de relieve que las omisiones legislativas y su impugnación encuentran su nexo causal en la tipología de la omisión de que se trate, pues

dependiendo de su tipo se le dará un tratamiento distinto, ya que cada omisión por parte del legislador tendrá una solución particular.

Esto, porque el contexto que comprende cualquier orden jurídico democrático debe prever uno o varios mecanismos de protección a través de los cuales, toda persona pueda impugnar cualquier acto de autoridad –incluso actos omisivos– que afecten sus intereses, pues de lo contrario se impulsaría una cultura violatoria de la tutela judicial efectiva y por consecuencia, se difundiría la ilegalidad de las actuaciones de las autoridades.

Este criterio uniforme y generalizado, supone que, desde una óptica amplia y general, y en un plano interno, las omisiones legislativas conllevan problemas legales y constitucionales, ya que se traducen en mecanismos que propician la violación de los derechos sociales de los gobernados.

Ello porque cuando existe un mandato constitucional específico de emitir una ley que regule algún aspecto necesario para la sociedad, tal circunstancia se traduce en una obligación impuesta en favor del poder legislativo para que ejerza sus funciones y así pueda seguir garantizando el estado de derecho.

Por lo que, en los casos donde el legislador es omiso en su labor, puede propiciar afectaciones a la aplicación de figuras benéficas para los gobernados, o bien, incertidumbre jurídica respecto de alguna situación en la que se encuentre determinado sector de la población.

De ahí, que en muchos países –dicho esto a causa de los criterios expuestos por los autores antes mencionados– se estime necesaria una regulación jurisdiccional por la vía constitucional puesto que es la vía más idónea para que se subsanen las conductas omisivas, y en ese contexto no dejar en estado de incertidumbre a la población.

De esa forma se entiende que si bien los autores –dependiendo de su origen– plantean una forma distinta de estudiar las omisiones, de acuerdo a las necesidades jurídicas y de justicia constitucional, lo cierto es que todos convergen en los

Tribunales constitucionales son los órganos más idóneos para resolver este tipo de conflictos.

Este posicionamiento se ha matizado en la práctica, pues una de las soluciones más idóneas –que hasta ahora se ha adoptado genéricamente– consiste en la regulación de las omisiones legislativas mediante criterios jurisprudenciales emitido por los tribunales constitucionales, lo cual, ha dejado como consecuencia que cada tribunal decida la forma más eficaz para subsanar las inacciones por parte del Poder Legislativo.

Aquí se genera un punto de discordancia muy relevante, pues como se mencionó en el párrafo anterior, la solución que cada órgano concedor da a los asuntos sometidos a su competencia, pueden ser desde una declaración de la existencia de una omisión legislativa que sea contraria al orden constitucional; una simple recomendación al órgano parlamentario para que subsane la omisión; –en algunos casos– sanciones por el incumplimiento señalado; resarcimiento en favor de los promoventes o incluso la facultad otorgada a los Jueces para ordenar medidas particulares y provisionales necesarias para reparar las actuaciones omisivas del legislativo, mientras se expide la ley correspondiente.

Bajo ese contexto, en este punto surge una nueva interrogante respecto del verdadero reto que implica el escrutinio constitucional de las omisiones legislativas, relativo a la idoneidad y legitimidad de los efectos dictados por los órganos jurisdiccionales, es decir, qué tanta legitimidad tienen los tribunales constitucionales para ordenarle al Poder Legislativo emitir alguna normatividad en determinado sentido, así como la existencia de medidas coercitivas para ello.

Lo anterior prácticamente se plantea porque la omisión legislativa al declararse inconstitucional no podría tener un efecto negativo o invalidante, es decir, sería imposible expulsarla del orden jurídico respectivo, como sucedería con la declaratoria de invalidez de alguna otra norma emitida por el poder legislativo, por el contrario, su estimación inconstitucional haría que se introduzca una regulación al sistema jurídico.

Tal situación podría tener respuesta concreta en que la función de los tribunales constitucionales, estriba en proteger la fuerza normativa y eficacia plena del texto constitucional, en términos generales, por lo que ante la existencia de una orden o mandato hacia el órgano parlamentario para que legisle en cierta materia y en un sentido determinado, los Tribunales constitucionales no solo deben, sino que se encuentran obligados a velar porque el mandato del Constituyente sea acatado de manera cabal.

Sin embargo, también se observa que en estos casos los Tribunales deben ceñirse principalmente a que los órganos legislativos cumplan tanto con la resolución como con el mandato constitucional genuino y lleven a cabo la emisión de la norma, y no así en castigar al órgano parlamentario por su negligencia, ya que de manera intuitiva y lógica los jueces constitucionales se erigen como los defensores de texto de su norma suprema y no como perseguidores o sancionadores de autoridades apáticas que incumplen su deber, claro sin dejar de contemplar las medidas coercitivas que pueden dictar para hacer efectivas sus resoluciones.

Por ello, se estima oportuno referir algunos de los criterios –que resultan más relevantes para el presente trabajo– que diversos académicos han plasmado sobre el tratamiento jurisdiccional que debe realizarse en el ámbito constitucional para la resolución de las omisiones legislativas.

En primer término se tiene a Díaz Revorio quien plantea muy bien la interrogante antes mencionada, pues sostiene que a su parecer no existe solución única, legítima y universal que sea suficiente para indicar que un método, en especial, es el mejor para el tratamiento de las omisiones legislativas, ya que existe una gran variedad de “remedios” dispersos y variados en los distintos ordenamientos jurídicos, para abordar el estudio de la inacción legislativa. Conforme a su criterio, algunas posibles omisiones podrían analizarse bajo una interpretación conforme, siempre que la omisión sea relativa y que ésta pueda afrontarse como una “laguna aparente”<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Díaz Revorio, Francisco Javier, *Omisiones legislativas y derechos fundamentales, en Justicia Constitucional y Protección de Derechos*. Óp. cit. p. 197.

Otro posible mecanismo que sugiere Revorio, es mediante sentencias aditivas, especialmente en aquellos casos donde se trate de normas “incompletas”, ya que por medio de éstas el tribunal u órgano constitucional puede resolver sobre ese aspecto a través de distintos criterios. Indica que por una parte, figurarían las sentencias interpretativas, ya sea en su rubro de estimatorias o desestimatorias, aunque el autor sostiene que a su juicio, debería preferirse la técnica desestimatoria, porque permiten declarar inconstitucional lo que así sea, pero también reconocen constitucional todo lo que sea correcto. También indica que podría utilizarse el método de las sentencias manipulativas, a través de las cuales el Juez constitucional estaría en aptitud de declarar la inconstitucionalidad parcial de una norma que debería prever o no alguna situación específica para ser acorde al texto supremo. Todo lo anterior –refiere– que puede efectuarse en cualquiera de las tres modalidades de sentencias manipulativas, siendo éstas: 1) sentencias reductoras, 2) sentencias aditivas, y 3) sentencias sustitutivas.<sup>16</sup>

Así, Revorio da un amplio catálogo de soluciones para la resolución de la omisión legislativa dependiendo del tipo que se presente, y retoma el tema de las lagunas legales refiriéndolas como sinonimias de las omisiones relativas, cuya solución señala se encuentra a través de la interpretación conforme dado que –como se mencionó anteriormente– la omisión relativa prácticamente implica un olvido por parte del legislador respecto de algún supuesto específico que debería estar en la ley, es decir, que en este supuesto el legislador no es que haya ignorado algún mandato de legislar, sino que al hacerlo olvidó regular uno o más supuestos.

Para Ignacio Villaverde los silencios legislativos deben analizarse a partir de su tipología (absolutos o relativos), pues solo así podría establecerse un cabal y específico examen sobre su constitucionalidad; menciona que –desde su perspectiva– no existe realmente un control de constitucionalidad respecto de las omisiones legislativas absolutas, pues simplemente **“donde el legislador calla, al**

---

<sup>16</sup> Ibidem. p. 199.

***Juez ordinario le es obligado no deducir de ese silencio norma implícita alguna contraria a la Constitución***<sup>17</sup>.

También, refiere que la verdadera importancia y relevancia de los procedimientos constitucionales como medio de control de las omisiones legislativas, radica en la tipología de la inacción que se impugne, pues a partir de ésta los jueces constitucionales estarán en aptitud de considerar el tipo de resolución más idónea para subsanar el vicio advertido, señalando que, existe un consenso sobre la idoneidad en el uso de las sentencias interpretativas, en virtud de que la presencia de alguna norma que sea contraria al orden constitucional y cuyo origen radica en el silencio de la autoridad, corresponde a una cuestión de mera interpretación.<sup>18</sup>

En ese sentido, Villaverde aduce que pueden ser muy diversas, las conclusiones que puedan alcanzarse sobre un mismo tópico, en el entendido de que las sentencias interpretativas se subdividen en estimatorias y desestimatorias, y a su vez, dada la interpretación que pudieran contener, pueden declarar una u otra cosa para estimar o desestimar la constitucionalidad de la omisión, o incluso, fijar los parámetros bajo los cuales debe interpretarse el acto omisivo; sin embargo, llega a la conclusión de que el camino de las sentencias interpretativas es el más clarificante para resolver los conflictos suscitados por omisiones legislativas debido a que por medio de ellas los Juzgadores constitucionales pueden establecer si el silencio legislativo es o no violatorio de la Norma Suprema.<sup>19</sup>

Por su parte, el criterio de Víctor Bazán no se aleja tanto de los autores antes referidos, en cuanto al punto de partida para el análisis de la inacción parlamentaria, pues menciona que el tratamiento de las omisiones legislativas en sede jurisdiccional, en gran medida dependerá de su tipología. Dentro del rubro de las relativas –señala– que en el control judicial figuran los mecanismos de control constitucional desde un enfoque proteccionista de la supremacía constitucional ante

---

<sup>17</sup> Villaverde, Ignacio, *La inconstitucionalidad por omisión un nuevo reto para la justicia constitucional*, en Carbonell, Miguel, (coord.) *“En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión”* México, UNAM, IJ, 2003, p. 79.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 83.

la transitoria vulneración realizada, lo cual no significa que toda omisión será viablemente resuelta y/o analizada en un control constitucional, sino que solamente aquellas cuya naturaleza, importancia, trascendencia y efectos, impacten de manera significativa en el orden jurídico correspondiente, y a perspectiva del autor, este tipo de omisiones deberían ser tratadas con base en sentencias aditivas, pues en ellas se cuenta con la figura de la “*complementación de la norma inconclusa*”, la cual permite al Juez constitucional calibrarla de una manera equitativa y crear condiciones de igualdad frente a los sujetos afectados.<sup>20</sup>

Este punto, es bastante importante para el autor, pues en otra de su grandes y reconocidas obras, refiere que la solución propuesta consistente en sentencias aditivas se busca garantizar el principio de igualdad presuntamente vulnerado por una interpretación “*no expansiva*” sino estricta, del precepto, es decir, que el juez constitucional tendría oportunidad de elegir entre declarar directamente la inconstitucionalidad de la ley o hacerla extensible al grupo discriminado.<sup>21</sup>

Respecto a las omisiones absolutas el autor en realidad no emite un pronunciamiento exhaustivo o clarificante propio, pero de algún modo externa su posición contraria a la forma en que varios países han manejado jurisdiccionalmente las omisiones absolutas, sobre todo respecto de aquellos Estados donde en algunos casos se ha establecido la imposibilidad de analizarlas bajo el argumento de que se genera cierta invasión al margen discrecional del órgano legislativo.

En otro aspecto, Fix Zamudio y Ferrer Mac-Gregor afirman que en los supuestos donde la omisión se atribuye al mismo legislador, la sentencia constitucional que al respecto se dicte, deberá solicitar a los legisladores el cumplimiento de su obligación fundamental, pero sin que exista posibilidad de imponer de manera imperativa dicho deber;<sup>22</sup> en atención a un cierto grado de limitación facultativa derivada de un

---

<sup>20</sup> Bazán, Víctor, *Respuestas Normativas y Jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales una visión de derecho comparado* en Carbonell, Miguel, (coord.) op. cit. p. 106.

<sup>21</sup> Bazán, Víctor, *Control de las Omisiones Constitucionales e inconvenientes. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos*. Bogotá, Konrad Adenauer, 2014, p. 122.

<sup>22</sup> Fix- Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Las sentencias de los tribunales constitucionales*, México, Porrúa, 2009, p. 39.

aspecto competencial; mientras que respecto a las omisiones denominadas “*parciales*” refieren que son susceptibles de resolverse mediante sentencias aditivas, en la medida de que su finalidad se ciñe mayormente en orientar a los integrantes del órgano parlamentario a legislar de cierto modo.<sup>23</sup>

Asimismo, en todo este contexto surge otro cuestionamiento, sobre la fuerza normativa que los autores implícitamente refieren existe en cada ley suprema de cada Estado, específicamente relacionada con el rol que la constitución juega con los derechos que propiamente reconoce, es decir, ¿los alcances de la fuerza normativa y supremacía constitucional pueden ser ignorados por algún poder público?

Al respecto, podría decirse que la respuesta a lo anterior claramente es un rotundo no, y ello fundamentalmente se sostiene en que la Constitución no puede ser concebida como letra reducida a causa de la voluntad de las autoridades o poderes públicos, pues desde la óptica constitucional, la carta magna debe siempre ostentar una dimensión de objetividad y eficiencia real, lo cual se logra a partir del entendimiento de su naturaleza coincidente con la protección y reparación de los derechos constitucionales y demás principios que dotan de certeza la composición de un estado democrático, pues éstos son los que en gran parte brindan a la Constitución esa potencia para alcanzar los límites y funciones que deben imperar en la supremacía jerárquica que ostenta frente a todo el demás ordenamiento respectivo.<sup>24</sup>

En otras palabras, la eficiencia y perfeccionamiento de las disposiciones constitucionales pueden lograrse por medio de la interpretación que se realice sobre su naturaleza y alcance, ya sea de manera conjunta o fraccionada, y es precisamente en este punto, donde cobra relevancia la actuación de los tribunales constitucionales en su calidad de máximos intérpretes, en virtud de que éstos tienen facultades amplias para imponer a cualquier otro órgano estatal la interpretación o

---

<sup>23</sup> Ibidem, p. 162.

<sup>24</sup> Bidart Campos, Germán, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. Buenos Aires, Ediar, 1995, p. 529.

entendimiento que realicen sobre alguna porción constitucional sin que puedan excusarse a su observancia y cumplimiento.

De ese modo, Víctor Bazán también nos ilustra en el sentido de que no resulta legítimo permitir que los órganos del poder constituido inhiban la vigencia de la Constitución o paralicen el ejercicio de algún derecho contenido en una disposición constitucional y sujeto a un desarrollo normativo ulterior, porque la supremacía constitucional implica que las disposiciones constitucionales sean obligatorias para todos los órganos públicos.<sup>25</sup>

Siguiendo esa línea argumentativa, Néstor Sagües indica que ante la existencia de un mandamiento constitucional el órgano jurisdiccional competente al resolver sobre la regularidad constitucional de la omisión legislativa, válidamente podrá fijar un plazo para que se subsane la inacción reclamada, y que en caso de incumplimiento, dicho órgano tiene potestad normativa para integrar el orden normativo faltante mediante alguna resolución que integre la regla jurídica omitida mediante analogías, los principios generales del derecho de la legislación respectiva, los principios jurídicos generales, los valores jurídicos y el derecho extranjero<sup>26</sup>.

De esa forma, si bien el autor expresamente no menciona –como los anteriores– su inclinación hacia algún tipo de sentencia para la resolución de la problemática de las omisiones legislativas, o bien, sobre algún rubro específico de omisión legislativa, lo cierto es que, válidamente se puede apreciar que, conforme al contexto que otorga, de manera implícita, sugiere acudir a las sentencias interpretativas, pues hace especial énfasis en la función integradora que el Juez constitucional debe llevar a cabo para arribar a la interpretación y concatenación de diversos elementos que otorguen al operador jurídico una conclusión robusta y sólida, que le permita emitir una solución idónea a cada caso concreto.

---

<sup>25</sup> Bazán, Víctor, *Control de las Omisiones Constitucionales e inconvencionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos*. Bogotá. Óp. cit. p. 61.

<sup>26</sup> En Silvia Patiño Cruz y Víctor Orozco Solano, *La Constitucionalidad por omisión*, Costa Rica, Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 181.

En este aspecto, puede retomarse la idea de María Ángeles Ahumada Ruíz, quien señala que dentro de las técnicas de decisión del Tribunal constitucional –hablando propiamente del Español– para analizar las omisiones legislativas, destaca la llamada “*recomendación al legislador*”, la cual estriba en la emisión de alguna, advertencia, demanda, reclamación o apelación al legislador por parte del tribunal constitucional, y cuya importancia es en demasía relevante, debido a que las determinaciones que lleguen a dictar, (generalmente resoluciones estimatorias o desestimatorias) en ocasiones pueden entenderse como invasiones dirigidas al órgano parlamentario<sup>27</sup> .

Esta técnica coincide con la práctica en el sistema normativo nacional, y no propiamente porque de manera literal se le advierta al órgano legislativo, sino porque implícitamente, cuando la Suprema Corte ha declarado la inconstitucionalidad de algún precepto normativo o incluso de legislaciones completas le indica al órgano parlamentario cual o cuales fueron los vicios que provocaron la inconstitucionalidad de la norma, lo cual propicia precedentes respecto de los errores legislativos y por ende, genera que en futuras normas que se emitan, éste no incurra nuevamente en los mismos vicios.

Lo mismo ocurre con las omisiones legislativas, pues en casos donde la suprema Corte ha determinado la existencia de una omisión inconstitucional, esgrime las razones que dieron origen a dicha conclusión y en esos casos, el Tribunal constitucional de manera potestativa está en aptitud de conminar al Poder Legislativo a llevar a cabo su facultad constitucionalmente conferida (legislar) en un plazo determinado.<sup>28</sup>

Otro punto que la citada autora pone en la mesa, consiste en una técnica diversa, aunque menormente utilizada en el orden jurídico Español, referente al estudio de las omisiones legislativas a través de sentencias aditivas; dicho método obedece en gran medida al ámbito de actuación que tiene el Tribunal constitucional ante dichos

---

<sup>27</sup> Ahumada Ruiz, Ma. Ángeles, *El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas*, en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 182. Consultable en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1050867.pdf>.

<sup>28</sup> Véanse sentencias del amparo en revisión 941/2019 y 57/2019.

actos omisivos y se justifica por virtud del equilibrio que otorgan frente a la situación inconstitucional que se genera a causa de la inacción del órgano legislativo; sobre este aspecto, la autora indica que una de las principales cargas negativas que generalmente se le atribuyen a este tipo de métodos, es la función integradora o positiva que efectúa el órgano jurisdiccional frente a las atribuciones que ostenta el poder legislativo.<sup>29</sup>

Respecto a las sentencias aditivas, indica que pueden subdividirse en dos rubros, dependiendo de la omisión de que se trate; en primer lugar menciona aquellas resoluciones en las que la omisión se entiende como exclusión y por ello, la adición respectiva provoca la admisión de un ordenamiento en el sistema normativo, es decir, este tipo de omisiones genera una supresión de algún supuesto que cierta ley debiera contemplar. Por otro lado, precisa que una segunda hipótesis aparece con una omisión simple, en la cual, la contravención con la constitución surge a raíz de la inexistencia de alguna regla de actuación y que su justificación tiene origen en la ineficacia del texto constitucional por la ausencia de normas que reglamenten las directrices de la carta magna.<sup>30</sup>

## **CONCLUSIONES.**

Bajo ese contexto y vistos todos los criterios expuestos por los autores mencionados, es evidente la importancia a nivel internacional que guardan las omisiones legislativas en la actualidad, así como las diversas técnicas que se han desarrollado para darle solución a dicho fenómeno.

Por una parte, puede observarse que algunos autores tienen cierta preferencia por abordar la inacción legislativa a través de un medio constitucional que tenga la posibilidad de intervenir y regular la actividad legislativa, con el fin de que ésta no se vea paralizada y evitar así, alguna transgresión a la Constitución que sea perjudicial para la sociedad.

---

<sup>29</sup> Ibidem, p. 184.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 185.

Por otro lado, se encuentran aquellas posturas –minoritarias– que refieren cierta oposición a que la omisión legislativa se resuelva desde una perspectiva en la que los Tribunales constitucionales puedan emitir ordenes al Poder Legislativo, o incluso que se realicen acciones aditivas integradoras para subsanar la inconstitucionalidad causada por la suspensión de la actividad legislativa.

Si bien ambas posturas tienen gran sustento y robustas consideraciones que comprenden los elementos facticos y subjetivos de cada caso concreto en que se pudiera presentar, como lo pueden ser el tipo de normatividad y la categoría de la omisión correspondiente, lo cierto es que ambas corrientes, por así llamarlas, convergen en que los silencios legislativos deben ser resueltos de manera eficiente para mantener y hacer efectiva la fuerza normativa del texto constitucional de que se trate, ya que la inacción puede traer consecuencias notables para la sociedad en general o bien para una porción considerable de ella.

Por ello, algunos argumentan que lo ideal para tratar dichos actos omisivos se ciñe a elegir un tipo de sentencia que sea asequible con el fin que se pretenda lograr, y por ello, principalmente optan por las sentencias estimatorias, desestimatorias o las aditivas, pues con este tipo de resoluciones puede efectuarse un mejor control de constitucionalidad sobre las omisiones legislativas.

Este punto se comparte, sobre todo en cuanto al uso las sentencias estimatorias y desestimatorias, pues si bien su uso genuino estriba en reconocer o expulsar del orden jurídico alguna norma –hablando de actos positivos– lo cierto es que la técnica vertida en dichas resoluciones es de gran eficacia para analizar actos omisivos, –los cuales como se vio anteriormente no son similares a los actos negativos– pues a partir del escrutinio efectuado, el Juez constitucional puede advertir si la omisión de que se trate es contraria al texto constitucional.

De esa forma, propiamente el Juzgador no expulsará la omisión, como lo haría en un acto positivo, en el que a partir de la actuación de la autoridad el órgano jurisdiccional determinará su inconstitucionalidad e invalidará la porción normativa; sino que más bien, declarará la inconstitucionalidad de la omisión correspondiente y en lugar de expulsarla del sistema normativo, ordenará al poder legislativo

subsana dicha inacción y emitir la normatividad respectiva a fin de que el o los mandatos constitucionales sigan teniendo fuerza normativa y generen certidumbre frente a las necesidades del Estado y sus gobernados.

En cuanto a la técnica que implican las resoluciones aditivas, se estima que es más un método interpretativo que concluye con una adición, pues ésta se realiza a partir del análisis de la porción que se concibe omitida por la autoridad, en contraste con el derecho vulnerado y el mandato constitucional que se señala ignorado, y desde ese enfoque, se interpretan dichos elementos a fin de resolver la omisión reclamada.

En otras palabras, el Juez constitucional ciertamente lleva a cabo una interpretación concatenada de la norma inconclusa con el derecho o mandato constitucional, y conforme a ello, puede potestativamente suplir al legislador por lo que hace a la norma correspondiente, en virtud de la interpretación realizada.

Un ejemplo de tal circunstancia es el amparo en revisión 59/2016 fallado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se analizó la regularidad constitucional de los artículos 201 y 205 de la Ley del Seguro Social, los cuales restringían el acceso a guarderías para padres derechohabientes, pues sólo preveían que éstos tuvieran acceso al mencionado servicio siempre y cuando fueran viudos, divorciados o que ostentaran la custodia de sus hijos; mientras que las madres derechohabientes tenían posibilidad de inscribir a sus hijos sin limitante alguna.

La Segunda Sala precisó que de acuerdo al derecho del que gozaban los derechohabientes, independientemente de su género, no existía justificación alguna para restringir el acceso a guarderías a los hijos de trabajadores hombres, por lo que otorgó el amparo para el efecto de que la autoridad prescindiera de utilizar esos criterios y en su lugar otorgara a los quejosos los mismo términos y condiciones que a las madres aseguradas.

Como puede observarse, en el ejemplo citado el Máximo Tribunal del país realizó una función integradora e interpretativa derivada de la normatividad impugnada y los derechos constitucionales vulnerados, para arribar a la conclusión de que las prerrogativas establecidas para las madres derechohabientes debían ser aplicadas

a los padres asegurados, en cuanto al servicio de guarderías; por lo tanto, en el referido asunto, puede decirse que el Tribunal constitucional estimó inconstitucional la norma reclamada y en lugar de ordenarle al legislador suplir el vicio establecido, le indicó a la autoridad aseguradora dar el mismo tratamiento a hombres y a mujeres derechohabientes.

Todo esto pone de relieve las dificultades que conlleva el tratamiento y resolución de las omisiones legislativas, así como la tensión que en su momento pudiera suscitarse entre la justicia constitucional y la democracia vista desde un ángulo mayoritario que probablemente podría sugerir una intromisión de un poder hacia otro.

Tal criterio, por una parte, como lo sostiene Carlos Ruiz Miguel, podría significar la supresión del sistema funcional de división de poderes en un sentido aristocrático y antidemocrático que traería consigo una especie de desastre para la justicia constitucional y para el estado derecho, en virtud de que el poder judicial usurparía funciones del legislativo, situación que transformaría al Tribunal constitucional en un **“ogro filantrópico”**, por virtud de las atribuciones formalmente legislativas que estaría atribuyéndose<sup>31</sup>.

El criterio anterior no se comparte porque se llegaría al extremo de dilucidar ¿Qué es menos lesivo para el sistema jurídico nacional, mantener una norma inconstitucional por un tiempo determinado o contar con un vacío normativo que genere inseguridad jurídica por no dar respuesta a situaciones de urgente resolución?

La respuesta a lo anterior, según el criterio de quien sustenta el presente trabajo y tomando en consideración los discernimientos anteriormente citados, sería que ninguna de las dos opciones es idónea para un sistema normativo, pues en todo caso, la pervivencia de leyes contrarias al texto supremo redundaría en los mismos

---

<sup>31</sup> Ruiz Miguel, Carlos, *Critica de la llamada inconstitucionalidad por omisión*, Revista iberoamericana de derecho procesal constitucional, p. 175. Consultable en [https://www.researchgate.net/publication/28249394\\_Critica\\_de\\_la\\_llamada\\_inconstitucionalidad\\_por\\_omision/link/54e8d7e60cf2f7aa4d52d421/download](https://www.researchgate.net/publication/28249394_Critica_de_la_llamada_inconstitucionalidad_por_omision/link/54e8d7e60cf2f7aa4d52d421/download).

efectos nocivos que un vacío normativo, ya que al final de cuentas el resultado que impactaría a la sociedad sería el mismo, es decir, incertidumbre sobre la regulación de aspectos específicos que necesitan ser normados.

Lo anterior se afirma, porque como se indicó en el ejemplo anterior de las guarderías, la pervivencia de la norma que únicamente establecía el servicio para madres derechohabientes causaba incertidumbre en los padres y la imposibilidad de que éstos y sus hijos pudieran gozar de los beneficios del servicio de guardería; en la inteligencia de que el mismo escenario se habría suscitado, si la norma expresamente hubiera sido omisa en prever el supuesto en lugar de limitarlo injustificadamente.

Así pues, los diversos argumentos expuestos a lo largo del presente capítulo evidencian la complejidad práctica y doctrinaria que representan las omisiones legislativas en el ámbito jurídico, al grado que, para su análisis deben replantearse algunas cuestiones importantes para tratar de unificar los criterios relativos al tema.

Uno de los pilares fundamentales, en principio, debería centrarse en la adopción del control constitucional de las omisiones legislativas desde una óptica en la que se pierda el temor adyacente de, por una parte, ordenarle al legislador llevar a cabo sus labores en el caso de omisiones absolutas, y por otra, indicarle que dicha labor, debe realizarla de manera correcta e íntegra, esto es, sin vicio alguno que pudiera actualizar cierto perjuicio para la población.

Por ello, se afirma que en estos casos debe otorgársele mayor preponderancia a la justicia constitucional, y por ende, mayor confianza potestativa a los tribunales de esa competencia para que sus decisiones e interpretaciones sean ese vehículo infalible que comunique y haga recordar a cada ente público la fuerza normativa que reviste a la Constitución de un Estado, sin temores o miramientos de que un poder u órgano público se profese invadido o vulnerado en su esfera competencial.

Lo anterior, porque la inactividad legislativa puede ser incluso más dañina que una norma legalmente expedida declarada contraria a la constitución, ya que de ella puede derivar la pérdida de fuerza normativa de la constitución, así como su vigencia ante la ausencia de mecanismos efectivos que logren realizar los

mandamientos y principios que son la base para el Estado, de tal forma que la importancia de su regulación y tratamiento es de vital importancia para garantizar no solamente la organización nacional, sino también la vigencia de los derechos de la ciudadanía.

Tal situación pone de nueva cuenta un gran cuestionamiento sobre la inactividad legislativa, siendo ésta: ¿es necesario crear medios sancionadores en contra de las omisiones legislativas?

Sin duda es una incógnita que resulta bastante debatible y que ciertamente hasta ahora sería demasiado complejo responder, pero también genera dudas respecto a qué se debe hacer para tratar de mitigar estas actitudes negligentes por parte de los legisladores, así como cuales serían los medios de apremio para tal circunstancia y qué tan ríspidos deberían ser éstos.

Ciertamente, los órganos legislativos –en general– suelen ignorar las órdenes constitucionales en los que se les ordena la creación de alguna ley, y esto genera graves transgresiones porque voluntariamente deciden apartarse del mandato constitucional, lo cual atenta contra la propia constitución y por ende, con todo el sistema jurídico ya que esa desatención impacta en toda la organización social y democrática del país.

Consecuentemente, ante la importancia que la justicia constitucional conlleva, en el presente capítulo puede concluirse que en un estado de derecho es primordial la regulación secundaria de la norma suprema, toda vez que sin leyes que normen y desarrollen los principios rectores, el texto constitucional quedaría simple y sencillamente como una escueta carta carente de imperio y fuerza normativa, lo cual redundaría en la pérdida de vigencia y la violación de los derechos humanos de los gobernados ante la imposibilidad de éstos para exigir a las autoridades reglamentar situaciones específicas y relevantes para la sociedad.

## **CAPITULO 2. ANÁLISIS DESCRIPTIVO.**

En esta sección, se estudiarán los procesos legislativos de la norma cuya omisión se reclamó en el amparo en revisión 1359/2015, y se observará el camino procesal del referido asunto.

### **2.1 HECHOS DEL CASO**

En este apartado se relatarán los antecedentes del amparo en revisión 1359/2015, para lo cual se estima pertinente hacer un ligero recorrido por los cambios constitucionales en materia de gasto público en virtud de que la ley correspondiente a dicha asignatura fue la que se reclamó como omitida respecto a su emisión por parte del Congreso de la Unión en el amparo en revisión mencionado.

Por lo tanto, a fin de poder entender de una manera más clara la historia y los motivos que dieron origen a la Ley de General de Comunicación Social, en este apartado se abordará todo ese camino legislativo que recorrió hasta su emisión.

De tal forma que para lograr dicho objetivo, se relatarán los procesos legislativos que han existido en materia de gasto público.

No obstante lo anterior, no debe perderse de vista que el verdadero tema central del presente trabajo consiste en analizar la figura de la omisión legislativa en el juicio de amparo, sin embargo, se insiste que en el presente acápite se enunciará el contexto histórico de la norma cuya inacción legislativa se reclamó en el amparo en revisión 1359/2015

#### **2.1.1 PROCESO LEGISLATIVO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL, PUBLICADA EL TRECE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE.**

Como primer punto de partida tenemos la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, en la cual si bien se trató de una modificación en materia político-electoral, lo cierto es que fue el primer precedente legislativo en el que se

introdujo una regulación sobre el gasto público. Sin más preámbulo veamos su desarrollo, conforme a la exposición de motivos respectiva.<sup>32</sup>

El 31 de agosto de 2007, diversos integrantes de la cámara de Senadores del Congreso de la Unión, presentaron iniciativa de reforma en materia electoral a los artículos 41; 99; 85, párrafo primero; 122, base primera, fracción V, inciso f); 134 y 97 de la Constitución Federal.

Con la iniciativa referida, lo que se buscó fue diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y partidos políticos que abordara temas trascendentales en el contexto social de esa época, principalmente el relativo a la armonización entre el derecho privado y el interés público.

Dicho modelo buscó la creación de un nuevo esquema de relaciones entre agentes políticos y medios de comunicación, con el propósito de lograr conductas imparciales que principalmente se abstuvieran de influir o persuadir la intención del voto en una dirección específica.

De tal forma que, con la reforma constitucional propuesta se aspiraba a regular el uso del poder público a favor o en contra de cualquier agente político, así como la promoción de ambiciones políticas personales que pudieran suscitarse por virtud de financiamientos y los medios de comunicación al amparo del presupuesto público otorgado.

Al respecto, dicha reforma tuvo tres objetivos principales:

1. La disminución del gasto en campañas electorales.
  - Reducción de financiamiento público a las elecciones para diputados, senadores, y las correspondientes al Ejecutivo Federal.
  - El establecimiento de una nueva fórmula para el cálculo del financiamiento público.

---

<sup>32</sup>REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL (PROCESO LEGISLATIVO). Consultable en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-02-08.pdf>

- Límites menores para el financiamiento privado que obtuvieran los partidos políticos.
  - Reducción de campañas electorales, (presidencia, diputados y senadores-90 días; y elecciones internas de diputados- 45 días.)
  - Reforma en materia de acceso a los medios de información.
2. Fortalecimiento de las atribuciones y facultades a las autoridades electorales federales, principalmente en su autonomía.
- El –entonces– Instituto Federal Electoral (en adelante IFE) se vería fortalecido como órgano encargado de vigilar la legalidad de las elecciones.
  - El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF) tendría una facultad ex-oficio a fin de que estuviera en aptitud de inaplicar normas electorales que resultaran contrarias a la constitución Federal.
  - En cuanto al fortalecimiento de la autonomía de las autoridades electorales, se propuso la renovación escalonada de los Consejeros y Magistrados electorales.
3. Regulación de medios de comunicación en propaganda gubernamental.
- A) Impedir que actores ajenos al proceso electoral incidieran en las campañas respectivas y sus resultados, a través de los medios de comunicación; y
- B) La constitucionalización de las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental de todo tipo durante las campañas electorales y en periodos no electorales.

Bajo esas directrices, el legislador –en su exposición de motivos– señaló la urgente necesidad de regular lo concerniente a la propaganda gubernamental a fin de hacerlo más transparente y eficiente a causa de la rendición de cuentas que el estado debía realizar al respecto, aunado a la protección que incumbía otorgarse al ejercicio del derecho a la libertad de expresión –ya que en algunas ocasiones el uso

de los medios de comunicación por parte del estado, se traducían en violaciones indirectas al referido derecho—.

Por ello, se afirmó que el objetivo de la iniciativa, redundaba en el compromiso que el Estado tenía de reglamentar el uso que el poder público ejerciera sobre los medios de comunicación, a fin de efectivizar el derecho de libertad de expresión, y de esa forma, poder garantizar a los gobernados, por una parte, un sistema armónico en el que el Estado se viera restringido en el uso de su publicidad oficial, y por otra, que el uso de los medios de comunicación no estuviera encaminado a satisfacer los intereses particulares de algún partido político, poder o servidor público.

Lo anterior, desde una perspectiva proteccionista de las garantías individuales (libertad de expresión) reconocidas en la Carta Magna, en el sentido de que éstas únicamente son aplicables en beneficio de la sociedad y no así para las autoridades, por lo que éstas no se encuentran en aptitud de invocar como justificación o defensa de sus actos alguna transgresión a sus garantías, en la inteligencia de que los poderes públicos no están protegidos por la Constitución ya que ésta únicamente protege a los gobernados frente a los abusos del poder público.

Así, seguido el proceso legislativo, se aprobaron las reformas originalmente propuestas, así como una adicional al artículo 6o. constitucional en materia de derecho de réplica, las cuales fueron publicadas el trece de noviembre de dos mil siete.

Los cambios sustanciales a las porciones normativas modificadas fueron esencialmente los siguientes:

- Respecto del artículo 6o., el legislador introdujo el derecho de réplica, señalando que éste sería ejercido conforme a lo dispuesto en la Ley reglamentaria.
- Respecto del artículo 41:
  1. Se adicionó la regulación sobre el registro de partidos políticos, así como la participación de partidos políticos nacionales en los procesos electorales del entonces Distrito Federal.

2. Introdujo la posibilidad de que los ciudadanos estuvieran en aptitud de formar partidos políticos, así como la prohibición de que las organizaciones gremiales o de objeto social distinto a la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa tuvieran participación o intervención en los procesos electorales.

También, otorgó facultades a las autoridades electorales para intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos legales y constitucionales previstos.

Se modificó la fórmula para la asignación de financiamiento público a los partidos políticos.

Se eliminó la reintegración de los porcentajes de gastos anuales erogados por concepto de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política y tareas editoriales.

Se adicionó la regulación a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos, así como a la suma total permitida de las aportaciones que los partidos políticos podrán recibir de sus simpatizantes.

Se adicionó la previsión del procedimiento correspondiente a la liquidación de las obligaciones de los partidos políticos que pierdan sus registros.

3. Se le otorgó al IFE la facultad para administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado al ejercicio de los derechos de los partidos políticos nacionales, y en los procesos electorales estatales, durante los periodos de precampañas hasta el día de las jornadas electorales, así como las actividades que éstos debían de evitar, siendo aquél el encargado de dictar los lineamientos bajo los cuales se deberían desarrollar dichas actividades.

Se adicionó el mandato relativo a que la propaganda política o electoral difundida por los partidos políticos debía abstenerse de contener expresiones que denigraran a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a personas.

Se dispuso la veda respecto de la propaganda electoral durante el periodo de campañas electorales, tanto federales como locales, hasta la conclusión de la jornada electoral, exceptuando a las campañas realizadas por las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos, de salud o de protección civil, así como las sanciones por la violación a dichas prohibiciones.

4. Se estableció el mandato relativo a la reglamentación de los plazos en los que los partidos políticos tuvieran que realizar sus procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, al igual que las reglas correspondientes a las precampañas y campañas.

También, se adicionó que la duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, Senadores y Diputados federales sería de 90 días; mientras que en los casos de elección – únicamente– de diputados el plazo será de 60 días; señalándose que bajo ningún supuesto las campañas excederían las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

5. Se confirmó la facultad constitucional del IFE como la autoridad encargada de la organización de las elecciones federales, y los principios bajo los que éstas se rigen, consistentes en: autonomía en sus determinaciones, organización y operatividad.

Se aumentó los años que durarían en el encargo los Consejeros, se implementó la figura de una Contraloría interna, su integración; también, se previó la forma en que serían fiscalizadas las finanzas de los partidos políticos, la posibilidad de que el IFE celebrara convenios con las entidades federativas para la organización de procesos electorales.

Se mantuvo el régimen de impugnaciones sobre las resoluciones en la materia.

- Respecto del artículo 85, se acotó el requisito para llevar a cabo el procedimiento para cubrir la vacante del Presidente de la República, pues se dispuso que dicho procedimiento se iniciaría en el supuesto donde el Presidente electo estuviera ausente y la elección correspondiente no estuviera hecha o en su caso declarada válida.
- Sobre el artículo 97, únicamente se derogó (tercer párrafo) la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer oficiosamente sobre averiguaciones de algunos hechos que entrañaran violaciones al voto público y que tal situación pusiera en duda la legalidad de los procesos electorales.
- Respecto del artículo 108, se incorporaron al catálogo de servidores públicos a los miembros del Congreso de la Unión, de la Asamblea Legislativa del – entonces- Distrito Federal, así como de todos los órganos constitucionales autónomos, agregándose que cada uno de ellos sería responsable por los actos u omisiones en que incurrieran en el desempeño de sus funciones.
- En cuanto al artículo 116, fracción IV, se adicionó que las Constituciones y leyes electorales estatales garantizarían lo siguiente:

- 1) Que las jornadas electorales estatales para la elección de gubernaturas, legislaturas y ayuntamientos, debían realizarse el primer domingo de julio del año correspondiente, lo cual no resultaría aplicable para los Estados cuyas jornadas electorales no coincidieran con los comicios federales.
  - 2) La posibilidad de que las autoridades electorales locales pudieran celebrar convenios con el IFE para que éste se hiciera cargo de la organización de los procesos electorales.
  - 3) Que los partidos políticos locales solamente podrían constituirse por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diverso.
  - 4) Que las autoridades solamente podrían intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos conforme lo dispusiere la ley.
  - 5) La regulación a los partidos políticos respecto de su financiamiento público, así como el procedimiento de liquidación para aquellos partidos que hubieren perdido su registro.
  - 6) Los lineamientos para acceder a la radio y Televisión.
  - 7) Las reglas a seguir para campañas electorales en radio y televisión.
  - 8) La fijación de las reglas para las precampañas y las campañas electorales, al igual que las sanciones para quienes las infrinjan.
  - 9) Las bases bajo las cuales se establecería la coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de finanzas a partidos públicos.
  - 10) El sistema de medios de impugnación en materia electoral.
  - 11) El establecimiento de causales de nulidad en cuanto a elecciones de gubernaturas, diputaciones y ayuntamientos.
  - 12) La tipificación de delitos en materia electoral, así como las faltas y sanciones correspondientes en esa materia.
- Por lo que hace al artículo 122, se adicionó que las elecciones en el entonces Distrito Federal para Jefe de Gobierno, Asamblea legislativa y jefes delegacionales debían seguir las mismas directrices establecidas en el artículo 116, fracción IV, para las elecciones de gobernador, diputaciones y ayuntamientos.

- Finalmente, en cuanto al artículo 134 –el cual constituye la materia del gasto público–, se adicionaron los párrafos sexto, séptimo y octavo, en los que sustancialmente:
  - a) Se dispuso la obligación por parte de los servidores públicos, tanto federales como estatales, de aplicar de manera imparcial los recursos públicos que estuvieran bajo su responsabilidad, sin influir en la competencia entre los partidos políticos.
  - b) Se estableció que la propaganda que al respecto difundieran, debería en todo momento tener el carácter institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social, y bajo ninguna circunstancia, dicha propaganda podrá contener nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promociones personalizadas sobre algún servidor en específico.
  - c) Se decretó que las leyes correspondientes garantizarían el cabal cumplimiento de lo antes referido.

Bajo ese contexto y como se mencionó en líneas precedentes, la reforma constitucional publicada el trece de noviembre de dos mil siete, tuvo como principal objetivo, establecer un régimen novedoso para la regulación de: 1) el derecho de réplica; 2) todo lo relativo al funcionamiento de los partidos políticos 3) facultades y atribuciones del Instituto Federal Electoral; 4) procedimiento para cubrir la vacante ante la ausencia del Ejecutivo Federal; 5) derogación de la facultad de la SCJN para conocer sobre violaciones al voto público; 6) procesos electorales estatales y del Distrito federal y 7) gasto en comunicación social.

Este último punto, cobra especial relevancia en el presente trabajo, pues el legislador, con el objetivo de proteger el derecho a la libertad de expresión implementó un sistema normativo mediante el cual pudiera regular la publicidad oficial, al incorporar en el artículo 134 las bases sobre las cuales el Estado debía ejercer sus recursos públicos, así como la previsión de sanciones a causa del incumplimiento de éstas.

Aquí es pertinente destacar que el legislador entendió importante comenzar la regulación de la publicidad oficial, por virtud de la emisión de diversos informes internacionales que hasta esa fecha –2007– habían sido emitidos, en los cuales se advertía la necesidad de que el Estado se abstuviera de “...**utilizar su poder y los**

*recursos de la hacienda pública con el objetivo de castigar, premiar o privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas...”<sup>33</sup>.*

### **2.1.2 REFORMA CONSTITUCIONAL DE SIETE DE MAYO DE DOS MIL OCHO EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO.**

La segunda reforma en materia de gasto público se llevó a cabo el siete de mayo de dos mil diecisiete, y de la exposición de motivos respectiva<sup>34</sup> puede advertirse una evolución respecto de la primera reforma constitucional.

La regulación al citado tema siguió evolucionando en el sistema normativo nacional, ya que el veintiuno de junio de dos mil siete, diversos Diputados presentaron iniciativa de reforma a la Constitución General de la República en materia de gasto público, la cual tuvo como objeto reformar los artículos 74, fracción IV, párrafos primero y octavo; 73, fracciones I, segundo párrafo y II, y quinto párrafo; 134, párrafos primero y cuarto; así como la adición de los artículos 73, fracción XXVIII; 74, fracción VI; 79, segundo párrafo.

En esta reforma, se explicó que, ante el exponencial crecimiento de las necesidades de la población, y a fin de estar en aptitud de enfrentar los retos en materia de combate a la pobreza; ampliación y mejoramiento de servicios de salud, educación, seguridad pública, entre otros, resultaba necesario dotar de más recursos al gobierno.

Se indicó que la intención de las modificaciones constitucionales principalmente se enfocaría en garantizar a los ciudadanos que los recursos de los que dispusiera el Estado fueran destinados a los fines para los cuales hubieren sido recaudados, es decir, que el gasto de las recaudaciones obtenidas fuera eficiente a fin de lograr

---

<sup>33</sup> OEA: *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. (2000, octubre). Organización de los Estados Americanos. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>

<sup>34</sup> *REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO (PROCESO LEGISLATIVO)*. Consultable en: <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifBCm0YC4u75brxnVcqpldljr6dAtfxvkYHQvk1ngL1Q==>

objetivos que pudieran ser percibidos de manera significativa por la población en general, por lo que también, resultaba necesario diseñar un sistema de rendición de cuentas oportuno para que la ciudadanía tuviera plena certeza de que el gasto público se efectuara de manera eficiente y transparente.

En ese sentido, la reforma en comento tendría como principal eje, mejorar la manera en que el estado administraría los recursos obtenidos de los gobernados; el uso y destino de éstos, a través de mecanismos que permitieran aumentar la calidad del ejercicio del gasto público, así como la transparencia y rendición de cuentas.

Dicha reforma fue publicada el siete de mayo de dos mil ocho, cuyos cambios sustanciales en la materia de gasto público en comparación con la reforma de trece de noviembre de dos mil siete consistió en delimitar de una manera más eficaz el gasto público, con el objeto de que los recursos públicos ejercidos por el Estado fueran desplegados desde un enfoque en el que se observara y privilegiara el cumplimiento de resultados y/u objetivos a partir de la asignación de un presupuesto específico dirigido.

Lo anterior bajo las directrices consistentes en<sup>35</sup>:

- Facultad reservada al Congreso de la Unión para expedir legislación en materia de contabilidad gubernamental.
- Facultad reservada a la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos, así como para autorizar las erogaciones plurianuales respecto de proyectos de inversión en infraestructura.
- Eliminación de atribuciones de la Cámara de Diputados sobre la revisión a la cuenta pública, salvo lo concerniente a la evaluación de resultados de las gestiones financieras a través de la entidad de fiscalización superior de la federación, quien tendría facultades amplias para ejercer sus facultades fiscalizadoras a nivel nacional.

Esto llevó a que el legislador, en materia de publicidad oficial, sujetara la administración de recursos económicos federales, estatales y municipales, **a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez**, a fin de

---

<sup>35</sup> Véanse artículos 74, fracción IV, párrafos primero y octavo; 73, fracciones I, segundo párrafo y II, y quinto párrafo; 134, párrafos primero y cuarto; así como la adición de los artículos 73, fracción XXVIII; 74, fracción VI; 79, segundo párrafo, todos de la reforma constitucional de 7 de mayo de 2008

lograr alcanzar y satisfacer los objetivos para los cuales, dichos recursos hubieren sido creados.

También, dispuso que el manejo que las autoridades efectuaran sobre los recursos que le fueran asignados, debía ser objeto de evaluación por instancias técnicas especializadas, para que, a partir de los resultados obtenidos en las estimaciones correspondientes, se pudiera establecer un cálculo específico que permitiera la asignación de presupuesto en los años subsecuentes.

Así, el órgano parlamentario con el objeto de establecer un gasto público de mejor calidad dispuso que la base de los presupuestos asignados fuera a partir de los resultados obtenidos durante los años anteriores, ya que solamente de esa forma podría conocerse el desempeño de los programas gubernamentales y de los presupuestos otorgados durante los ejercicios fiscales previos.

Tal circunstancia se hizo extensiva a los ámbitos estatales y municipales, así como a los órganos político-electorales, al establecer expresamente, por una parte, en el artículo 134 párrafo primero, que dichas entidades deberán, para el ejercicio de los recursos económicos, observar los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez para la obtención de los resultados respecto de los cuales fueron destinados, y por otra, que el ejercicio de gasto público efectuado por los Estados, Municipios y órganos político-administrativos estaría condicionado a la revisión que las instancias técnicas correspondientes realizaran.

Es por ello, que también se fortaleció la rendición de cuentas al establecer obligaciones dirigidas a los entes públicos para proveer información sobre el ejercicio del gasto público, así como la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los recursos ejercidos por los tres órdenes de gobierno.

### **2.1.3 REFORMA CONSTITUCIONAL DE DIEZ DE FEBRERO DE DOS MIL CATORCE.**

Posteriormente, la regulación en materia de gasto público antes mencionada comenzó a tomar fuerza durante los años siguientes, hasta el diez de febrero de dos mil catorce, fecha en la que se publicaron diversas reformas a la Constitución

General, sin embargo, entre todas las reformas, destaca la contenida en el artículo tercero transitorio del Decreto, el cual es del tenor siguiente:

**“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.”**

En dicho precepto transitorio, el Constituyente conminó al Congreso de la Unión a expedir en un tiempo determinado la Ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 a fin de establecer las directrices bajo las cuales los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno deberían sujetarse en materia de comunicación social.

Empero, el término establecido por el órgano parlamentario para la expedición de la normatividad reglamentaria del artículo 134 no fue cumplido.

## **2.2. ITINERARIO PROCESAL**

Una vez explicado lo anterior, en esta sección se analizará el camino procesal que dio origen a la sentencia del amparo en revisión 1359/2015, concretamente se especificará, desde quienes fueron las partes en el juicio de amparo hasta las razones por las cuales el asunto llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los planteamientos, posturas, problema jurídico y consideraciones serán analizadas en los subsiguientes apartados.

### **2.2.1 AMPARO INDIRECTO 940/2014.**

Por escrito presentado el veintitrés de mayo de dos mil catorce, la Asociación Civil “Artículo 19” promovió juicio de amparo indirecto en contra de los actos y autoridades siguientes:

#### Autoridades.

- Cámara de Diputados.
- Cámara de Senadores.

#### Actos reclamados

- La omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución General, de conformidad con lo establecido en el artículo tercero transitorio del Decreto constitucional de diez de febrero de dos mil, catorce.
- La parálisis de cualquier acto tendente a expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

La asociación quejosa señaló como violados en su perjuicio los artículos 1o., 6o., 7o., 14, 16, 49 y 134 constitucionales, así como los diversos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1, 2 y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 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.

De la demanda conoció el Juzgado Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien mediante proveído de veintisiete de mayo de dos mil catorce la admitió y registró bajo el número 940/2014.

Seguida la secuela procesal, el Juez del conocimiento celebró la audiencia constitucional y emitió su sentencia en la que determinó sobreseer en el juicio.

### **2.2.2 RECURSO DE REVISIÓN.**

En contra de lo anterior, la asociación quejosa interpuso recurso de revisión, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer

Circuito, cuyo Presidente por acuerdo de trece de noviembre de dos mil catorce, lo admitió y registró con el número 344/2014.

### **2.2.3 SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 132/2015.**

Por escrito presentado el veintisiete de marzo de dos mil quince, la Asociación quejosa solicitó a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerciera su facultad de atracción para conocer del recurso de revisión. En sesión de veinte de mayo de dos mil quince, el Ministro José Ramón Cossío Díaz decidió hacer suya la solicitud realizada.

### **2.2.4 AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015.**

Mediante proveído de veintitrés de noviembre de dos mil quince, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en atención a la determinación del Ministro Cossío Díaz, determinó avocarse al conocimiento del recurso de revisión, por lo que se registró el asunto bajo el número 1359/2015 y lo turnó al Ministro Zaldívar Lelo de Larrea para su resolución.

## **2.3 PRETENSIONES DE LAS PARTES Y PROBLEMA JURÍDICO.**

En este apartado, se expondrán de manera simultánea las posturas adoptadas por las partes y que dieron origen a la controversia, así como los problemas jurídicos que se propiciaron a raíz de los argumentos tanto de la parte quejosa como de las autoridades responsables.

Ante todo, conviene recordar que el acto reclamado fue la omisión por parte del Congreso de la Unión de expedir la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

### **2.3.1 PLANTEAMIENTOS HECHOS VALER EN LA DEMANDA DE AMPARO.**

#### **Interés legítimo.**

En primer lugar, se abordará el interés legítimo que manifestó tener la asociación quejosa para la promoción de la acción constitucional.

Al respecto la parte quejosa en el apartado relativo a **“Consideración Previa sobre el interés legítimo de esta parte quejosa para acudir al juicio de amparo.”**

manifestó lo siguiente:

- Señaló que conforme al artículo 107 fracción I, de la Constitución Federal el juicio de amparo se seguirá a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter aquella persona que aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que se aleguen violaciones a derechos reconocidos por la Constitución.
- Por su parte el artículo 5 de la Ley de Amparo, dispone que el quejoso será aquella persona titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que la norma, acto u omisión reclamada, violen los derechos previstos en el artículo 1o., de la propia ley y con ello se produzcan afectaciones reales y actuales a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o a partir de su especial situación frente al orden jurídico.
- Con base en las anteriores disposiciones, se obtiene que, para acceder al juicio de amparo, la persona debe resentir algún agravio o perjuicio a su esfera jurídica a causa de la inobservancia o incorrecta aplicación de una norma objetiva que le genere alguna ventaja o desventaja a partir de su especial situación.
- Sostuvo que en el caso, se estaba ante normas de acción, las cuales se referían a la organización, contenido y procedimientos que preceden a la acción administrativa cuyo objeto es perseguir o tutelar el interés público y garantizar una utilidad a través del establecimiento de deberes de la administración sin suponer a un sujeto como destinatario de la norma, pero sí a una colectividad.
- Refirió que la observancia o inobservancia de dichas normas podrían generar efectos adversos particulares a ciertos gobernados en comparación con otros, y que, a partir de eso, se originaba el interés legítimo en virtud del nexo causal entre los sujetos afectados y la norma, sin que al respecto se necesitara la configuración de un derecho subjetivo.
- Manifestó que, sobre la afectación particular del derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información, la Primera Sala se había pronunciado en el sentido de que los derechos humanos al ser derechos subjetivos tutelados en la Constitución otorgan a sus titulares fundamentos suficientes para que los gobernados afectados en sus intereses colectivos puedan acudir a la instancia constitucional.
- En ese sentido, si por una parte, el artículo tercero transitorio del Decreto de diez de febrero de dos mil catorce, ordenó la emisión de la Ley de

Comunicación Social, a través de la cual se reglamentarían las herramientas para ejercer el gasto en publicidad oficial y evitar violaciones al derecho a la libertad de expresión, y por otra, el objeto social de la Asociación civil quejosa consiste en la defensa de, entre otras cosas, los derechos de persona censuradas por medio de publicidad oficial; es de concluirse que la parte quejosa cuenta con interés legítimo por su especial situación frente a la omisión reclamada.

### **Conceptos de violación.**

La asociación quejosa planteó en su único concepto de violación, esencialmente lo siguiente:

- El acto reclamado es contrario a los artículos 1o, 6o, 7o, 14 y 16 constitucionales, así como los diversos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Sostuvo que la omisión del Congreso de la Unión transgrede la libertad de expresión, de prensa y de información, pues la ausencia de la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional permite que el Estado siga ejerciendo de manera arbitraria y discrecional la repartición de publicidad oficial, lo cual, impacta de manera directa en la independencia y libertad de los medios de comunicación, y transgrede el artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el principio 7 de la Declaración de Chapultepec.
- También, refirió que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe correspondiente al año 2000, señaló que el Estado debe abstenerse de utilizar su poder y recursos para castigar, premiar o privilegiar a los medios de comunicación social, es decir, evitar prácticas que constituyan censura indirecta, previa o sutil, al derecho de libertad de expresión, en la inteligencia de que éste resulta indivisible al derecho de difusión del pensamiento y de la información, tal y como lo había referido la Corte Interamericana en la Declaración de principios sobre Libertad de Expresión.
- De igual forma, adujo que la organización de los estados Americanos (OEA) había emitido pronunciamientos en el sentido de que, al imponer presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar las comunicaciones sociales se dificultaba el ejercicio de la democracia, lo cual se vuelve de gran relevancia, en razón de que el estándar básico para la interpretación del derecho a la libertad de expresión toma como principal fundamento la democracia de cada Estado, y que de perderse o coartarse se pondría en peligro la efectivización de otros derechos, ya que sin libertad de expresión e información no es posible la existencia de una democracia plena.

- Asimismo, argumentó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que el otorgamiento desigual de la publicidad oficial propicia restricciones indebidas a la comunicación y la circulación de ideas y opiniones, de tal forma que cuando las razones vertidas por las autoridades se tornan discriminatorias, se materializa la censura indirecta, y por ende, se actualiza una afectación a la libertad de expresión en el ámbito individual y colectivo.
- De ahí que, el Congreso de la Unión al haber sido omiso en expedir la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, constituye una violación a ésta.
- Lo anterior, porque con la actitud omisiva referida, le resta fuerza normativa a la Constitución General ante la inexistencia de las normas secundarias que la regulen, es decir, el órgano parlamentario no solamente vulnera los derechos humanos relativos a la materia de la legislación no desarrollada, sino que también transgrede el principio de supremacía constitucional en virtud de su inactividad.
- Al respecto, cita lo resuelto por el Tribunal Constitucional de Colombia en la sentencia C-173/2010, en donde se pronunció sobre los tipos de omisiones legislativas.
- Finalmente, sostiene que independientemente de la inconstitucionalidad alegada, la importancia del asunto estriba en los agravios que la actitud omisiva genera, pues con ésta se favorecen las condiciones para que la libertad de expresión, de prensa y el derecho a la información sigan siendo violentados por parte de los Estados, mediante el uso discrecional de recursos públicos en materia de comunicación social.
- Bajo ese contexto, con la omisión mencionada y la paralización de la labor legislativa correspondiente, se afectan los derechos de la quejosa e impiden el cumplimiento de su objeto social.

### **2.3.2 INFORME JUSTIFICADO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.**

La postura de la Cámara de Diputados fue en el sentido siguiente:

#### **Consideración previa.**

En esta sección explicó lo relacionado a los actos de molestia y privativos, así como algunas cuestiones relativas al interés legítimo, jurídico y actos omisivos en el juicio de amparo, en los términos siguientes:

- Sostuvo que la garantía de audiencia comprende un gran alcance tutelar en beneficio del gobernado, porque percibe un derecho subjetivo cuya titularidad es personalísima y corresponde sólo a la persona que tenga un derecho propio.
- También, señaló algunas precisiones sobre el acto de molestia, referentes a que los actos privativos se traducen en actos de molestia, pero que no todo acto de molestia puede saberse privativo, y que conforme a la Constitución Federal todo acto de molestia se encuentra sujeto a cumplir los requisitos ahí contenidos, es decir, no se puede afectar a los gobernados, sino mediante mandamiento escrito, que lo realice autoridad competente debidamente fundado y motivado.
- Asimismo, precisó que, conforme al principio de supremacía constitucional definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta imposible que se realicen planteamientos de inconvencionalidad sobre algún precepto de la Constitución General.
- Argumentó que conforme a los artículos 103 y 107 constitucionales, la parte quejosa debe acreditar su interés legítimo en cuanto al acto reclamado. Al respecto, en primer término hizo alusión al interés jurídico, el cual se traduce en la afectación de un derecho subjetivo protegido a favor de gobernado por alguna disposición normativa, cuya defensa surge a partir de una afectación personal y directa, de tal forma que las afectaciones deben apreciarse de manera objetiva, en el entendido de que el interés jurídico o legítimo debe acreditarse de forma fehaciente, es decir, no se puede hablar de agravio cuando los daños o perjuicios reclamados en realidad no afectan de manera directa a los derechos de los gobernados.
- En ese sentido, en el caso concreto, se debe atender a la existencia de una situación abstracta en beneficio de la colectividad que no otorgue a un particular determinado la facultad de exigir y que esa situación abstracta se cumpla, es decir, para determinar la procedencia del juicio de amparo se debe atender a la constatación de la existencia de un agravio personal y directo que el acto reclamado causa en la esfera jurídica de la parte quejosa, lo cual, en el caso concreto no fue acreditado.
- No obsta que el juicio de amparo tutela intereses jurídicos y legítimos; sin embargo, no todos los intereses de los gobernados adquieren relevancia en aquel, ya que no todas las violaciones planteadas por los gobernados resultan susceptibles de tutela jurídica, es decir, un interés simple no puede protegerse mediante el referido medio constitucional.
- En cambio, el interés legítimo, al ser una situación jurídica activa que permite la actuación de un tercero, bien puede ser tutelado, ya que, otorga al gobernado cuando una actuación de determinada autoridad causa un

perjuicio en los gobernados a partir de la situación fáctica de éste, es decir no requiere la afectación de un derecho subjetivo.

- Ahora bien, si bien el artículo 103, fracción I de la Constitución Federal, señala la posibilidad de impugnar actos u omisiones de la autoridad, éstas no pueden entenderse en el sentido de que es procedente el juicio de amparo respecto de las omisiones legislativas, pues la procedencia de la acción constitucional se encuentra reservada a **“normas generales”** es decir, sobre actos positivos; lo mismo sucede con la mención que el texto referido hace sobre los **“actos u omisiones de la autoridad que violen derechos humanos...”** pues dicha referencia debe entenderse desde la perspectiva de que los actos u omisiones provenientes de autoridades administrativas o jurisdiccionales, y no así de las legislativas, por lo cual la demanda de amparo resulta improcedente.

### **Contestación del acto reclamado.**

La Cámara de diputados refirió:

- Que los actos que se le atribuían no resultaban ciertos, en la medida de que las omisiones legislativas eran inexistentes, ya que el órgano parlamentario, en todo momento, había actuado de conformidad con los artículos 71, 72, 73 y 74 de la Constitución Federal.
- Por lo que, si en la especie, la quejosa carece de elemento probatorio alguno mediante el cual pueda desvirtuar la negativa manifestada sobre los actos reclamados, debe sobreseerse en el juicio.

### **2.3.3 INFORME JUSTIFICADO DE LA CÁMARA DE SENADORES.**

La Cámara de Senadores planteó en su informe, en síntesis, lo siguiente:

- Negó el acto reclamado, consistente en la omisión de expedir la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, en atención al artículo tercero transitorio del Decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce.
- Señaló que, de la información proporcionada por la Secretaría General de Servicios Parlamentarios del Senado de la República, podía advertirse que la ley reglamentaria cuya omisión legislativa se reclama se encuentra dentro de la agenda de la Comisión correspondiente y que, por virtud de la gran cantidad de carga de trabajo, se encontraba prevista para el segundo periodo de sesiones ordinarias del año correspondiente (2014), por lo que no había incurrido en la omisión reclamada.

## **Causales de Improcedencia.**

La autoridad legislativa indicó que el juicio de amparo resultaba improcedente porque:

- El órgano parlamentario planteó que se actualizaba la causal prevista en el artículo 61, fracción XXIII de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107 de la Constitución Federal, pues las sentencias de amparo solamente deben tener efectos sobre las personas que lo hubieran promovido, y en el caso concreto, de otorgarse el amparo, implicaría la creación de una nueva ley, la cual tendría efectos generales abstractos y permanentes sobre la colectividad, es decir tendría efectos generales que vincularía no solamente a la parte quejosa, sino a todos los gobernados y autoridades que tuvieran relación con la norma creada, por lo que el amparo promovido resultaba improcedente de conformidad con el criterio de rubro: ***“OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL CRITERIO AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107 FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”***

## **2.4 PROBLEMA JURÍDICO EN EL AMPARO INDIRECTO Y SU RESOLUCIÓN.**

En el presente apartado se describirá cual fue el debate jurídico al cual se enfrentó el Juez de Distrito que conoció del asunto, así como la forma en que lo abordó y las consideraciones bajo las cuales lo resolvió.

Como se mencionó anteriormente, la asociación quejosa reclamó del Congreso de la Unión, lo siguiente:

- La omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución General, de conformidad con lo establecido en el artículo tercero transitorio del Decreto constitucional de diez de febrero de dos mil, catorce.
- La parálisis de cualquier acto tendente a expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

La asociación quejosa, planteó en su único concepto de violación, esencialmente, que la omisión por parte del Congreso de la Unión de expedir la Ley Reglamentaria del artículo 134 constitucional transgrede el derecho de libertad de expresión porque

propicia que el Estado siga ejerciendo de manera arbitraria y discrecional la repartición de publicidad oficial, cuestión que impacta de manera directa en la independencia y libertad de los medios de comunicación.

También, sostuvo que conforme a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el estado debe abstenerse de utilizar su poder y recursos para castigar, premiar o privilegiar a los medios de comunicación social, es decir, evitar acciones que constituyan censuras directas o indirectas dirigidas a silenciar las comunicaciones sociales, pues con ello se dificulta el ejercicio de la democracia.

Por su parte, las autoridades responsables (Cámara de Diputados y Senadores) en sus respectivos informes, sostuvieron que los actos que la parte quejosa les atribuía no resultaban ciertos.

La Cámara de Diputados refirió que, en la especie, la asociación quejosa no lograba acreditar alguna afectación personal y directa a su esfera jurídica; mientras que el Senado de la República alegó que la ley reglamentaria cuya omisión se impugnaba se encontraba prevista para su discusión y eventual aprobación para el segundo periodo de sesiones del año corriente (2014) por lo que no había incurrido en omisión alguna, concluyendo ambos órganos parlamentarios que lo procedente era sobreseer en el juicio.

Ahora bien, en concordancia con lo anterior, el Juez de Distrito dentro del **Considerando Segundo** de su resolución fijó la litis del asunto señalando que, primeramente, se debía verificar la existencia del acto reclamado, posteriormente analizar las causas de improcedencia, y en su caso, de resultar procedente el reclamo, la constitucionalidad del acto reclamado.

En ese sentido indicó que, de la lectura integral de la demanda, se advertía que la litis del asunto se circunscribiría exclusivamente al análisis de la omisión legislativa de expedir la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

**En el Considerando Tercero**, el Juez analizó la existencia de los actos reclamados, para lo cual, acudió al contenido de los informes justificados en los cuales, ambos órganos legislativos refutaron el haber sido omisos en acatar el mandato contenido

en el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, es decir, no haber expedido la Ley Reglamentaria del artículo 134 Constitucional que se les atribuía.

Si embargo, el Juez del conocimiento concluyó que, no obstante la negativa manifestada por las autoridades, al tratarse de un acto negativo (omisión) debía entenderse que la carga de la prueba no podía recaer en la parte quejosa, sino en las responsables, pues a éstas les correspondía acreditar que no incurrieron en la omisión alegada, en la inteligencia de que los actos negativos no pueden ser susceptibles de prueba, salvo que la negativa implique alguna afirmación

## **2.5 DECISIÓN ADOPTADA POR EL JUEZ DE DISTRITO EN EL AMPARO INDIRECTO.**

Siguiendo la secuencia antes referida se expondrá cuál fue la decisión adoptada por el Juez de Distrito, así como las consideraciones respectivas, todo lo cual se abordó en el considerando Cuarto de la sentencia, relativo a las causas de improcedencia.

**La resolución fue emitida en el sentido de sobreseer** en el juicio de amparo, por dos razones:

- 1) Por tratarse de actos en materia político-electoral; y**
- 2) Por violaciones al principio de relatividad de las sentencias.**

Todo lo anterior, bajo las siguientes consideraciones:

### **2.5.1 IMPROCEDENCIA POR TRATARSE DE ACTOS EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL.**

Al respecto, el Juez de Distrito estimó actualizada la prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 107, primer párrafo de la Constitución General, bajo el argumento de que, frente a controversias en materia electoral no resultaba procedente el juicio de amparo.

Explicó que la improcedencia del juicio de amparo no solamente procede de su ley reglamentaria, sino también de alguna disposición constitucional, por ser ésta la

norma que establece las directrices para la procedencia y tramitación del juicio de garantías.

De tal forma, que si el artículo 107 constitucional expresamente establece que aquellas controversias a las que se refiere el diverso 103, con excepción de aquellas en materia electoral, deberán sujetarse a los procedimientos establecidos en la Ley de amparo, es evidente que el juicio de amparo es improcedente ante cualquier acto o ley en materia electoral.

El Juez de Distrito refirió que la Constitución Federal en sus artículos 60 y 99, había previsto una tutela jurisdiccional especial para todas las controversias del orden político-electoral, siendo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el órgano jurisdiccional encargado de resolver los conflictos en la materia, y que incluso, éste se erigía como el máximo órgano en la referida asignatura.

De igual forma, precisó que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había concluido que la única vía para impugnar leyes electorales era la acción de inconstitucionalidad, medio que era competencia de dicho órgano.

En esas condiciones, concluyó que, tratándose del juicio de amparo, en aquellos casos donde se aleguen violaciones a derechos político-electorales, debía primarse el principio de especialización de normas, porque éstos cuentan con una tutela jurisdiccional específica.

Por ello, si la parte quejosa acudió al juicio de amparo impugnando la omisión legislativa de expedir la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional de conformidad con lo dispuesto en artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución General en **materia político-electoral**, publicado en el Diario oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, era de concluirse que se trataba de una norma en la materia referida por el propio decreto, y por ello, el juicio de amparo resultaba improcedente.

Lo anterior lo expuso en los siguientes términos:

***“CUARTO. ANÁLISIS DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA. Previamente al estudio del fondo del asunto deben analizarse las causas de***

**improcedencia, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, atento al contenido del artículo 62, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales, así como de la tesis jurisprudencial cuyos datos de identificación, rubro y contenido son:**

**‘IMPROCEDENCIA. CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO.- Las causales de improcedencia del juicio de amparo, por ser de orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia.’**

**De oficio se advierte que respecto del acto reclamado consistente en la omisión de expedir la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 107, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que contra controversias en materia electoral no procede el juicio de amparo.**

**Los artículos 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo y 107, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalan:**

**‘Artículo 61.- El juicio de amparo es improcedente:**

**(...)**

**XXIII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley.**

**[...].’**

**‘Artículo 107.- Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:**

**[...].’**

**El primero de los artículos transcritos establece que la improcedencia puede surgir no sólo de una disposición de la ley, sino también de alguna disposición de la Constitución, ya que ésta fija las bases para la procedencia y tramitación del juicio de amparo.**

**Sirve de apoyo a lo anterior la tesis aislada cuyos datos de localización rubro y texto son:**

**‘IMPROCEDENCIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.’.**

**Por su parte, el segundo de los artículos transcritos dispone que las controversias de que habla el artículo 103 constitucional, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria.**

**El artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la procedencia del juicio de amparo, en los términos siguientes:**

**‘Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite**

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

**II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y**

**III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.’.**

**De la disposición constitucional transcrita se evidencia que los Tribunales de la Federación resolverán cualquier litigio que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, conforme a la remisión expresa del artículo 107, párrafo primero, de la Carta Fundamental, que como quedó señalado establece la excepción de aquellas controversias en materia electoral.**

**De lo anterior se deduce que el juicio de amparo procede, únicamente, conforme a una sencilla interpretación literal, cuando las normas o actos vulneren los derechos humanos y las garantías individuales de las personas, no así otro tipo de derechos fundamentales especiales como son los derechos en materia electoral, de ahí que no sea procedente el juicio de amparo si la controversia radica en el examen de éstos.**

**Cabe destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 60 y 99, prevé una tutela jurisdiccional especial para todas las controversias del orden político electoral, siendo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el ente encargado de dirimir tales litigios, como máximo órgano en**

**esta materia, en el que, inclusive, pueden alegarse violaciones a cualquier norma de orden constitucional.**

**Asimismo, resulta de especial importancia aclarar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que la única vía para impugnar leyes de orden político electoral es la acción de inconstitucionalidad, por lo que la problemática se actualiza respecto de actos, no así tratándose de disposiciones generales.**

**[...]**

**En concordancia con lo anterior, existen diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional, encargado de velar que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en la Carta Magna en términos de su artículo 105, fracción I, que es del tenor siguiente:**

**‘Artículo 105.- (Se transcribe).**

**La razón de ser del citado medio de control radica en que en el sistema constitucional del Estado federal, donde coexisten los órdenes jurídicos federal, estatal y del Distrito Federal, el ordenamiento que debe darles unidad y cohesión es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De este modo, el orden jurídico constitucional se erige como un orden total, al extender su validez y eficacia normativa de una manera absoluta sobre los órdenes jurídicos parciales, por tanto, el cometido de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver este tipo de asuntos, consiste en preservar los dos principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos parciales señalados con anterioridad, a saber, salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional.**

**[...]**

**En ese contexto, debe concluirse que para decidir sobre la procedencia del juicio de amparo cuando en él se aleguen violaciones a derechos políticos, es aplicable el principio de especialización de las normas, porque actualmente estos últimos cuentan con una tutela jurisdiccional específica (ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales, según sea el caso), de tal suerte que la citada procedencia del juicio de amparo depende, necesariamente, de la naturaleza jurídica de los actos impugnados y no de los planteamientos que se hagan valer, pues atendiendo al tipo de acto impugnado podrá conocerse cuál es la**

*vía constitucional especial procedente.*

***Sobre tales premisas, es importante recordar que la parte quejosa reclama la omisión legislativa de expedir la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.***

***En esos términos, se puntualiza que en la especie el examen de la procedencia del juicio de amparo debe partir de la norma que dio origen a la omisión reclamada, es decir, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce y, por ende, es inconcuso que en la especie se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que contra normas de índole político electoral no procede el juicio de amparo.***

***[...]***

***En consecuencia, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo establecido en el numeral 63, fracción V, de la ley de la materia, se debe sobreseer en este juicio.***

***[...]"***

## **2.5.2 IMPROCEDENCIA POR TRATARSE DE OMISIONES LEGISLATIVAS (VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS).**

Por otra parte, el Juez de Distrito también advirtió la actualización de una diversa causal de improcedencia, consistente en la violación al principio de relatividad de las sentencias.

Al respecto, explicó que conforme al artículo 107, fracción II de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, las sentencias de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, es decir, no cabría la posibilidad de emitir una sentencia en la que se

otorgaran efectos generales, en atención al principio de relatividad de las sentencias.

De manera que, estimar procedente el juicio de amparo en contra de una omisión legislativa implicaría obligar a la autoridad parlamentaria a reparar la omisión reclamada, esto es, a legislar y emitir la normatividad correspondiente, lo cual tendría efectos generales, abstractos y permanentes, pues la ley que al respecto fuera creada tendría impacto en un número indeterminado de gobernados y autoridades.

Consecuentemente, si en la especie, la quejosa combatía la omisión legislativa de crear la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, era evidente que tal reclamo hacía improcedente el juicio de amparo.

También, afirmó que no pasaba desapercibido lo establecido en el artículo 107, fracción II, párrafos segundo y tercero de la Constitución Federal, relativo a la declaratoria general de inconstitucionalidad, pues ésta constituía un procedimiento propio de la Suprema Corte, aunado a que tal facultad se refería a exclusivamente a leyes emitidas por el Congreso de la Unión y no sobre omisiones legislativas.

Por lo que la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una ley con efectos generales solamente derivaba de un procedimiento específico que se iniciaba con un aviso a la autoridad responsable sobre la existencia de precedentes en los que se hubieren determinado la inconstitucionalidad de una norma para que dicha autoridad en un plazo de 90 días subsanara tal vicio; máxime que referido procedimiento únicamente se refiere a normas existentes y no a omisiones legislativas.

Además, sostuvo que si bien el artículo 103 constitucional prevé la procedencia del amparo en contra de omisiones de la autoridad que violen derechos humanos, lo cierto era que tal disposición no tenía el alcance de soslayar el principio de relatividad de las sentencias, por lo que aun y con ello, la sentencia concesora del amparo únicamente deberá tener efectos para quien lo haya solicitado.

Lo anterior, se robustece porque del proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diez, muy someramente abordó la posibilidad de reclamar en el juicio de amparo omisiones de la autoridad administrativa y no así de la autoridad legislativa.

Lo anterior fue plasmado en los términos siguientes:

***“Independientemente de lo anterior, tratándose de omisiones legislativas, el juicio de amparo es improcedente de conformidad con lo establecido en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que se violaría el principio de relatividad de las sentencias.***

***Los artículos 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo y 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalan:***

*‘Artículo 61.- El juicio de amparo es improcedente:*

*[...]*

*XXIII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley.*

*[...].’*

*‘Artículo 107.- Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

*[...]*

*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’.*

***El primero de los artículos transcritos establece que la improcedencia puede surgir no sólo de una disposición de la ley, sino también de alguna disposición de la Constitución, ya que ésta fija las bases para la procedencia y tramitación del juicio de amparo.***

***Por su parte, el segundo de los artículos transcritos dispone que las sentencias que se pronuncian en el juicio de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la controversia.***

***De acuerdo con esa disposición constitucional, las sentencias que se dicten en el juicio de amparo únicamente se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado y el amparo que, en su caso, se otorgue, debe limitarse al caso especial sobre el que verse la controversia; de donde se deduce que las sentencias dictadas en el juicio de amparo no pueden tener efectos generales.***

***En efecto, si la sentencia que se dicte en un juicio de amparo solamente debe ocuparse de los quejosos que lo hubieren solicitado y debe limitarse al caso en que verse la controversia, no sería posible emitir una sentencia de amparo en la que se den efectos generales, pues respecto de dichas sentencias aún prevalece el principio de relatividad, conforme al texto del artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.***

***En ese contexto, de estimar procedente el juicio de amparo contra una omisión legislativa, en caso de conceder la protección constitucional a la parte quejosa, el efecto de esa decisión sería el de obligar a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, dando efectos generales a la ejecutoria, toda vez que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley, que es una prescripción de carácter general, abstracta y permanente, que vincularía no sólo al promovente del amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que se apartaría del principio de relatividad que tutela el texto constitucional vigente.***

***[...]***

***De conformidad con lo expuesto, se deduce que en el juicio de amparo no es posible impugnar omisiones legislativas, debido a que con ello se darían efectos generales a la sentencia de amparo que se dicte, en contravención con lo dispuesto por el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

***No es obstáculo a lo anterior, el hecho de que el artículo 107, fracción II, de la Constitución General, en los párrafos segundo y tercero, disponga lo siguiente:***

***‘Artículo 107.- Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:***

***[...]***

***Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión***

consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

*Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.*

***Del artículo transcrito se desprende la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos generales; sin embargo, esa declaración debe emitirse en un procedimiento específico por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de que se refiere a leyes emitidas por el Congreso de la Unión y no a omisiones legislativas.***

***En efecto, de conformidad con los párrafos segundo y tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, así como cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe informarlo a la autoridad emisora correspondiente.***

***Posteriormente, si transcurrido el plazo de noventa días naturales no se supera el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos.***

***En ese sentido, debe concluirse que la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una ley con efectos generales solamente deriva de un procedimiento específico, en el que después de que se comunica a la autoridad legislativa sobre la existencia de precedentes de ese Alto Tribunal o de jurisprudencia de los órganos del Poder Judicial de la Federación en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma y aquélla no la deja sin efectos en un plazo de noventa días naturales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad, siempre que fuere aprobada por una mayoría de ocho votos.***

***Así, la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos generales solamente debe emitirse una vez que se han actualizado las hipótesis mencionadas, sin que sea posible adoptar***

**una decisión de esa naturaleza en un caso concreto, es decir, en una sentencia dictada en un juicio de amparo, puesto que éstas no pueden tener efectos generales.**

**Máxime que el procedimiento para la declaratoria general de una norma se refiere a normas existentes y no a omisiones legislativas, tan es así que la comunicación que debe emitir el Alto Tribunal del país sobre la existencia de precedentes o de jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma, debe hacerse a la autoridad emisora para que la deje sin efectos, sin que la Constitución establezca la posibilidad de obligar a las autoridades legislativas a emitir una norma de carácter general.**

**Tampoco pasa inadvertido lo dispuesto por el artículo 103, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, que establece:**

**‘Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite**

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

**[...].’**

**Del artículo transcrito, se deduce que los Tribunales de la Federación conocerán de toda controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos; sin embargo, la citada disposición constitucional no tiene el alcance de que puedan reclamarse en el juicio de amparo omisiones legislativas, dado que opera la limitante prevista en el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido que las sentencias dictadas en el juicio de amparo no pueden tener efectos generales, siendo que de estimar procedente el juicio constitucional contra omisiones legislativas, se dejaría de observar dicho precepto, dado que la sentencia que llegara a dictarse en un caso concreto obligaría a la autoridad a emitir una norma general.**

**Lo anterior guarda congruencia con lo dispuesto por el artículo 107, fracciones IV y VII, de la Constitución, ya que si bien contempla la posibilidad de impugnar omisiones en el juicio de amparo, únicamente se refiere a las omisiones que deriven de un juicio o de una autoridad administrativa, sin contemplar la posibilidad de impugnar omisiones legislativas.**

**‘Artículo 107.- Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se**

sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

[...]

*IV.- En materia administrativa el amparo procede, además, contra actos u 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. Será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley.*

*No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución;*

[...]

*VII.- El amparo contra actos u omisiones en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra normas generales o contra actos u omisiones de autoridad administrativa, se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.’*

***Además, debe destacarse que en el proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional de seis de junio de dos mil diez, efímeramente se habló de la posibilidad de reclamar en el juicio de amparo omisiones de la autoridad administrativa; en cambio, no se contempló la posibilidad de reclamar omisiones legislativas; lo que refuerza la conclusión de que el juicio constitucional es improcedente en estos casos.***

***En ese contexto, en términos de lo dispuesto por el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, el juicio de amparo es improcedente contra una omisión legislativa, ya que ello implicaría dar efectos generales a la sentencia de amparo que se***

**dicte, en contravención a lo dispuesto por la citada disposición constitucional; de ahí que se actualice la causa de improcedencia mencionada.**

**[...]**

**En consecuencia, con independencia de lo determinado al inicio de este considerando en relación con la improcedencia del juicio de amparo cuando se reclaman normas de carácter político-electoral, tratándose de omisiones legislativas se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que de conformidad con lo establecido en el numeral 63, fracción V, de la ley citada, se debe sobreseer en el juicio de amparo.**

**[...]”**

Bajo esas consideraciones, el Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el –entonces– Distrito Federal concluyó en sobreseer en el juicio de amparo promovido por Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, asociación civil.

### **CAPITULO 3. ANÁLISIS CRÍTICO.**

Una vez señalado el camino procesal que siguió el asunto, en el presente capítulo se llevará a cabo el análisis de la sentencia emitida por la Primera Sala en el amparo en revisión 1359/2015. Sin embargo, previo a ello, de forma ilustrativa se hará una breve explicación de lo que fueron las reformas constitucionales de junio de 2011 en materia de amparo y derechos humanos por ser éstas el fundamento principal de la decisión adoptada por la Sala.

Lo anterior a fin de que el examen que se haga en cuanto a las omisiones legislativas se más completo.

#### **3.1. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 2011 EN MATERIA DE AMPARO Y DERECHOS HUMANOS.**

En Junio de 2011, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación dos importantes reformas constitucionales que tuvieron como objetivo la modificación del sistema de protección y defensa de derechos humanos.

Respecto a la primera, la cual fue publicada en el Diario oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, tuvo su origen en las múltiples iniciativas de reforma a la Constitución General en materia de derechos humanos, específicamente sobre los artículos 94, 100, 103, 107 y 112.

Con esta reforma, lo que el constituyente buscó fue consolidar un cambio integral sobre la protección a los derechos humanos a través de sus mecanismos más protectores. La reforma tuvo como ejes principales los siguientes rubros:

- **El primero de ellos se refiere al Juicio de amparo.** Tal vez la más icónica de esta reforma, la cual consistió en diversas modificaciones al “juicio de garantías”, ya que se pasó de un modelo proteccionista de garantías individuales hacia un aspecto de salvaguarda de derechos humanos; ello desde un nuevo reconocimiento de todos aquellos derechos de fuente internacional cuya aplicación, protección y garantía debían aplicarse en el sistema normativo mexicano. Asimismo, se propuso dotar de una facultad en extremo importante a los Tribunales de amparo, consistente en conocer de omisiones en que incurriera la autoridad y qué propiciaran afectaciones a los quejosos. También se propuso que los criterios emitidos por órganos internacionales debían ser considerados por los juzgadores, a fin de efectivizar los derechos económicos sociales y culturales.

- Lo anterior, se dijo, buscaba ampliar la esfera de protección del juicio de amparo, pues además de proteger las garantías constitucionales, adicionaba la protección a los derechos humanos constitucionales y convencionales, en la inteligencia de que estos últimos ya no tendrían que ser percibidos por las autoridades nacionales como simples directrices, sino como normas programáticas que harían exigible cualquier derecho, independientemente de que fuere de manera individual o colectiva, ya que de esa forma, el Estado tendría la posibilidad de evolucionar hacia un ámbito social de verdadera protección de derechos.
- Por ello, se propuso la procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones, bajo el argumento de que si uno de los fines primordiales de la reforma constitucional era la protección de derechos sociales, entonces tendría que abarcarse dicho supuesto, lo cual también resultaba concordante con la obligatoriedad de observar los criterios internacionales para la resolución de asuntos.
- De igual forma, se estableció la posibilidad de que los particulares pudieran violentar derechos de otras personas; también, se reconoció la progresividad de los derechos sociales y la labor de la Suprema Corte respecto a la dinámica de la interpretación y otorgamiento de contenidos, así como la posibilidad de que en los casos que se le presentaran al Máximo Tribunal, generaran interpretaciones novedosas derivadas de los pronunciamientos sobre los derechos sociales que se lleguen a analizar.
- También, se impuso a los jueces de amparo la obligación de establecer en sus resoluciones los efectos o medidas que las autoridades deberán adoptar para garantizar el cumplimiento de los fallos protectores y restablecer en el pleno goce de sus derechos a los quejosos.
- **El segundo rubro, fue la modificación al contenido del artículo 107 constitucional**, la cual estribó principalmente en una transformación del amparo directo con el objeto de hacer que dicho medio de control constitucional fuera procedente en contra de las decisiones definitivas de los poderes judiciales locales, es decir, se dejó de lado el argumento de que, los Tribunales Colegiados al tener facultades para conocer del juicio de amparo en contra de las sentencias definitivas emitidas por los poderes judiciales, tribunales administrativos, laborales y/o agrarios locales se generaba una irrupción en la esfera jurídica estatal.
- Así, el constituyente sostuvo que ante el crecimiento exponencial de los asuntos relativos al amparo directo, se requería un mayor número de tribunales colegiados de circuitos, así como las especializaciones correspondientes, pues los asuntos ya no se limitaban a las materias civil y penal, sino también a la administrativa y laboral, por lo que se concluyó que la totalidad de las sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin a los juicios dictados por los tribunales ordinarios del país, independientemente de su naturaleza, resultaban

susceptibles de ser analizadas mediante el amparo directo, desde una óptica en el sentido de atemperar la intervención de la justicia federal en el ámbito local, con pleno respeto a la autonomía e independencia de los órganos estatales.

- Aquí, los legisladores realizaron una propuesta demasiado interesante, consistente en que los tribunales colegiados tendrían la posibilidad de decidir qué demandas de amparo directo serían susceptibles de ser analizadas, de acuerdo al criterio de importancia y trascendencia, el cual ya había sido abordado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en aquellos asuntos relativos a las solicitudes de facultad de atracción, en los cuales, básicamente, la Corte, determinaba si se avocaba al conocimiento de algún asunto que no fuera de su competencia, y tal decisión la tomaba primordialmente basándose en la importancia y trascendencia que el asunto a analizar revistiera para el sistema normativo nacional.
- De esa forma, la propuesta radicó, esencialmente en que los Tribunales Colegiados de Circuito tuvieran la facultad de revisar y atender aquellos asuntos que fueran de mayor trascendencia, dicho de otra forma, los órganos colegiados se avocarían, al estudio de aquellos asuntos en los que se plantearan cuestiones de constitucionalidad y legalidad y no exista jurisprudencia al respecto, todo lo cual, debía sujetarse a la reglamentación que en su caso estableciera la ley de amparo, así como en los acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Con ello, el legislador expuso que se conservaría el control de la constitucionalidad en el amparo directo, y de manera simultánea se garantizaría la defensa de los derechos de los gobernados, así como el incremento de la confianza en los tribunales locales en cuanto al profesionalismo de sus resoluciones, con lo cual se facilitarían las labores de los tribunales de amparo.
- **La tercera modificación consistió en el establecimiento de la figura del amparo adhesivo**, la cual atendió a una falta de celeridad del juicio constitucional, por lo que a través de la referida figura se otorgó la posibilidad de que la persona que hubiere obtenido sentencia favorable en el juicio natural y por ende, que tuviera interés en que el acto reclamado subsistiera y siguiera surtiendo sus efectos, estuviera en aptitud de adherirse al amparo principal a fin de reforzar las consideraciones que sustentaron el acto reclamado. Dicha figura, se propuso fuera concentrada en el mismo juicio que el principal, de manera que se resolverán de manera conjunta, tanto los planteamientos realizados por el quejoso principal, siendo éste, quien resiente afectación por la emisión del acto reclamado, como los efectuados por el quejoso adhesivo, ello a fin de evitar dilaciones.
- **La cuarta modificación, recayó en el principio de relatividad de las sentencias.** En esta parte, el legislador señaló que el principio rector del juicio de amparo implicaba que las sentencias protectoras únicamente se ocuparían

de quien haya solicitado el amparo; sin embargo, explicó que resultaba necesario que ante una serie de asuntos en los que se reclamara la constitucionalidad de cierta normatividad, debía considerarse el otorgamiento de efectos generales sobre el tema correspondiente, por lo que planteó dotar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que en supuestos en los que reiterara la declaratoria de inconstitucionalidad sobre alguna porción normativa, que dicha determinación tuviera alcances generales, es decir, con base en las reiteraciones, la corte podría decretar una declaratoria general de inconstitucionalidad, lo cual tendría como efecto la expulsión de la norma declarada del orden jurídico nacional.

- **La quinta modificación versó sobre los sujetos legitimados para denunciar una posible contradicción de criterios sustentados por las Salas de la Suprema Corte.** Aquí el cambio sustancial radicó en legitimar a los ministros, los integrantes de los tribunales colegiados, jueces de distrito, las partes de los asuntos que sustentaron los criterios contendientes, las dependencias jurídicas y asociaciones de abogados con registro nacional para que pudieran denunciar la posible contradicción de criterios.
- **La sexta modificación estribó en lo concerniente a la suspensión del acto reclamado.** Dicho cambio propuso un nuevo método para que los operadores jurídicos otorgaran la medida cautelar y ésta fuera por completo eficaz, a través de privilegiar la discrecionalidad de éstos respecto al análisis de la apariencia del buen derecho, el cual -se refirió- ya había sido materia de pronunciamiento por parte de la Suprema Corte, de tal forma que con la modificación propuesta, el legislador indicó que para que un juzgador otorgara la suspensión del acto reclamado tendría que analizar la no afectación del interés social y el orden público, así como la apariencia del buen derecho.
- Otra de las propuestas, **la séptima**, fue dirigida a la ejecución de las sentencias, fue en el sentido de que la Suprema Corte al imponer las sanciones correspondientes por concepto de incumplimiento de algún fallo protector, individualizara la sanción de la autoridad responsable y de su superior jerárquico, así como de los titulares que hubieren ocupado con anterioridad el cargo.
- En ese sentido, también se estableció que para el caso de la repetición del acto reclamado sería la Suprema Corte quien resolvería en definitiva sobre la separación del cargo de la autoridad responsable, así como sobre la consignación correspondiente.
- Finalmente, la última de las propuestas, trató sobre el fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional y la consolidación de la estructura orgánica del Poder Judicial Federal, a fin de que el Máximo Tribunal se concentrara en mayor medida a los asuntos que implicaran temas de constitucionalidad y convencionalidad, manteniendo sus facultades para resolver controversias suscitadas entre plenos de circuitos y

entre tribunales colegiados, aunado a la potestad consistente en que pueda ser el órgano que unifique las interpretaciones realizadas por los tribunales colegiados, evitando así, la proliferación de criterios diversos.

- Asimismo, se otorgó al Consejo de la Judicatura Federal la facultad para expedir acuerdos generales para determinar la integración de los plenos de circuito, conforme a los criterios de número y especialización de cada circuito, así como a la obligatoriedad de las jurisprudencias que emitan los plenos de circuitos. Otro aspecto importante fue la determinación de establecer nuevos supuestos de excepción a los principios de inestabilidad y definitividad de las resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal.

Por otra parte, se encuentra la segunda reforma constitucional, y nos referimos a la de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos, la cual buscó fortalecer el sistema de reconocimiento y protección de los derechos humanos en el país a partir de la modificación de los artículos 1o., 3o., 11, 15,18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105, sobre los siguientes temas:

- Respecto al artículo 1o., los cambios sustanciales que tuvo fueron:
  - ✓ Se cambió la denominación del Capítulo I, Título I, denominado “de las Garantías individuales” para llamarse “De los derechos Humanos y sus garantías”.
  - ✓ Se reconoció a nivel constitucional los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los cuales México es parte y los estimó como parte del bloque de constitucionalidad, es decir, al mismo nivel que los derechos de fuente constitucional.
  - ✓ Se estableció que las normas relativas a derechos humanos se interpretarían de conformidad con los tratados internacionales y favoreciendo en todo momento a las personas la protección más amplia.
  - ✓ También se dispuso la obligación por parte de las autoridades de realizar la interpretación conforme a los tratados internacionales.
  - ✓ De igual forma se previó la aplicación del principio pro-persona, el cual obligaba a todas las autoridades a que apliquen la ley más benéfica en favor de las personas.
  - ✓ Se dispuso que todas las autoridades en el ámbitos de su competencias tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, dicha obligación abarcaría todos los ámbitos de la actuación pública.

- ✓ Se consagraron los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos como fundamento de la actuación de todas las autoridades.
  - ✓ Se estableció la obligación por parte del estado para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.
  - ✓ Se dispuso la prohibición de discriminación por motivo de preferencias sexuales.
- Por lo que hace al artículo 3o., se adicionó que la educación pública fomentará el respeto a los derechos humanos.
  - En cuanto al artículo 11 se reconoció el derecho al asilo y refugio por cuestiones de orden político.
  - El artículo 15 estableció la prohibición de celebrar convenios o tratados que tuvieran como objeto la alteración de los derechos humanos reconocidos a nivel constitucional y convencional.
  - El artículo 18, señaló que el sistema penitenciario debía organizarse en todo momento sobre las directrices referentes al respeto de los derechos humanos.
  - En cuanto al artículo 29, se impuso un nuevo régimen de suspensión y restricción de derechos y garantías, así como un régimen diverso en el cual se instituyó que ciertos derechos, bajo ninguna razón podrían ser suspendidos.
  - En el artículo 89 se adicionó el derecho de audiencia a las personas extranjeras que se encontraran sujetas a un procedimiento de expulsión.

También se instituyó la obligación del Ejecutivo Federal para que, en la conducción de la política exterior se observe en todo momento el respeto, promoción y protección de los derechos humanos.

- Sobre el artículo 97 se suprimió la facultad de investigación de violaciones graves de derechos humanos conferida en favor de la Suprema Corte.
- El artículo 102, incorporó la facultad de investigación antes referida en favor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con lo cual se buscó darle mayor presencia al ombudsman, así como incrementar la autonomía del organismo y dotar de mayor fuerza normativa la recomendaciones que emitiera, ampliando su esfera competencial a los asuntos en materia laboral.
- El artículo 105, se estableció que la CNDH tuviera legitimación para presentar acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y estatales, así

como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado, que sean violatorios de derechos humanos.

Como puede observarse, con las reformas de 6 y 10 de junio de 2011, se introdujo un nuevo parámetro de reconocimiento y protección de los derechos humanos conformado por diversas figuras y principios de fuente internacional, así como por los medios de control nacionales que se vieron modificados con motivo de las reformas aludidas.

Por principio de cuentas, puede decirse que la reforma en materia de amparo se concibió como el fundamento más importante que impulsó el nuevo pensamiento del juicio constitucional desde el punto de vista dogmático, jurídico y jurisprudencial sobre la protección de derechos fundamentales, ya que éstos tomaron una posición relevante para la sustanciación del juicio constitucional.

De ese modo, ambas reformas se concatenaron para dar origen a un medio de control constitucional de eficacia aumentada, pues por una parte, al haberse reconocido los derechos de fuente convencional, resultaba obvio que éstos podían ser defendidos a través del nuevo amparo y por ende, bajo los principios rectores tanto del juicio constitucional como los de los derechos fundamentales, y por otra parte, porque los efectos de los fallos protectores tendrían alcances más amplios.

Por ello, para el desarrollo del presente capítulo ambas reformas constitucionales deben verse como una sola, pues no pueden desvincularse una de la otra, y esto se debe a que previo a esta dupla de modificaciones a la norma suprema, la concepción que se tenía en general sobre los derechos humanos y de su protección, era demasiado escueta, de manera que los cambios al texto constitucional realmente significaron el comienzo de la transformación de la justicia mexicana por completo pues la encaminaba a un sendero colmado de diversas metodologías que garantizaran el máximo respeto a los derechos humanos.

Lo anterior, porque la reforma en materia de derechos humanos -como se ha venido relatando- provocó que el juicio constitucional se viera inmerso en un nuevo paradigma constitucional cuyo principal objetivo radicaba en otorgar la mayor protección a los derechos humanos de los gobernados que acudieran al amparo.

Por otra parte, aun cuando la reforma resultaba completamente novedosa dadas sus peculiaridades, tampoco podemos decir que a raíz de las reformas el juicio de amparo se tornó el medio que por excelencia protegiera los derechos de las personas, ya que históricamente había figurado como aquel medio de defensa para los derechos (garantías individuales) de los gobernados; sin embargo, a partir de la multicitada reforma, los principios interpretativos que la Constitución Federal adoptó, repercutieron en todo el trámite del juicio y principalmente en los fallos dictados, pues con los cambios realizados al texto constitucional los juzgadores se veían obligados a emitir sus resoluciones basadas en interpretaciones que propiciaran efectos restitutivos y de protección a los derechos de los quejosos en un parámetro mucho más amplio en comparación al que se venía manejando.

Así, en gran medida fue que el derecho internacional había tenido un impacto demasiado significativo y evidente dentro del juicio de amparo ya que cualquier quejoso –dicho de manera general– podía alegar violaciones a los derechos humanos de fuente convencional y el juzgador que conociera del amparo tenía la obligación de emitir su resolución bajo consideraciones que permitieran determinar si en la especie había existido o no alguna violación al derecho humano en juego.

Esto dio origen a otro tema de gran impacto, y nos referimos específicamente al control de constitucionalidad y convencionalidad, figuras que ciertamente tomaron auge a partir del caso Radilla Pacheco pero que lograron materializarse y robustecerse a partir de 2011. Dichas figuras provocaron en un primer momento que, de acuerdo al texto modificado del artículo 1o., todas las autoridades se vieran obligadas a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano.

Lo anterior implicaba la realización de un control de constitucionalidad y convencionalidad, y ello se refería a que los jueces en el respectivo ejercicio de sus facultades, por una parte, –juzgadores federales– se pronunciaran sobre si alguna disposición resultaba contraria a la constitución federal o a los tratados internacionales, teniendo como consecuencia que la disposición en análisis fuera

expulsada del sistema normativo, y por otra, hablando específicamente de los operadores jurídicos del fuero común, llevaran a cabo la inaplicación de las disposiciones que estimaran transgresoras de los derechos humanos<sup>36</sup>, sin la posibilidad de expulsar porciones normativas del orden jurídico.

De esa forma, el juicio de amparo vio cambios importantes en su sustanciación, esto es, desde los sujetos que podían presentarlo, hasta el análisis de las violaciones planteadas, así como las consideraciones que sustentaban las resoluciones emitidas por los juzgadores; y esto atendió sobre todo al nuevo modelo mediante el cual el legislador buscó integrar y aplicar los derechos humanos y sus principios rectores, así como los diversos medios interpretativos que éstos implicaban dentro del juicio constitucional.

Por consiguiente, esto conllevó que el modelo adoptado tuviera una apertura en cuanto a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tanto en sus resoluciones como en su jurisprudencia, situación que trajo un ejercicio importantísimo para el sistema jurídico nacional, ya que obligó a los jueces internos a adecuar y armonizar los criterios nacionales con los internacionales, de tal forma

---

<sup>36</sup> Tesis: 1a./J. 18/2012 (10a.) de rubro y texto: ***“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011). Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se modificó el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rediseñándose la forma en la que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad. Con anterioridad a la reforma apuntada, de conformidad con el texto del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, se entendía que el único órgano facultado para ejercer un control de constitucionalidad lo era el Poder Judicial de la Federación, a través de los medios establecidos en el propio precepto; no obstante, en virtud del reformado texto del artículo 1o. constitucional, se da otro tipo de control, ya que se estableció que todas las autoridades del Estado mexicano tienen obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el propio Estado mexicano es parte, lo que también comprende el control de convencionalidad. Por tanto, se concluye que en el sistema jurídico mexicano actual, los jueces nacionales tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, con la limitante de que los jueces nacionales, en los casos que se sometan a su consideración distintos de las vías directas de control previstas en la Norma Fundamental, no podrán hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, pues únicamente los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, actuando como jueces constitucionales, podrán declarar la inconstitucionalidad de una norma por no ser conforme con la Constitución o los tratados internacionales, mientras que las demás autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano sólo podrán inaplicar la norma si consideran que no es conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.”***

que muchos de los criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se vieron completamente modificados puesto que eran excluyentes con las diversas interpretaciones emitidas por la Corte IDH.

Así pues, sin afán de desviarnos del tema central del presente trabajo y al haberse mencionado algunos de los temas más relevantes ocurridos en las reformas constitucionales, en los siguientes apartados nos concentraremos específicamente en el análisis crítico a la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015, cuyo tema central consiste en la procedencia del juicio de amparo frente a omisiones legislativas.

### **3.2. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE OMISIONES LEGISLATIVAS PREVIO A LA REFORMA DE 2011.**

Mucho ha sido el camino recorrido dentro del sistema normativo nacional respecto a la procedencia del juicio de amparo frente a las omisiones legislativas, por ello y para una mejor comprensión de la evolución que ha tenido el tema dentro del sistema normativo mexicano, se verán algunos criterios emitidos por la Suprema Corte de la Justicia de la Nación al respecto.

Como se mencionó a lo largo del primer capítulo del presente trabajo, las omisiones legislativas constituyen una inacción por parte del Poder Legislativo en cuanto a su competencia constitucionalmente otorgada, esto es, la emisión de normas, de tal forma que en algún punto dicha inactividad provoca determinadas afectaciones a los derechos de la población por lo que resulta necesario tener un medio de defensa que proteja los derechos vulnerados a causa de las inacciones de la autoridad.

Hoy en día podría pensarse de inmediato que el medio más efectivo e idóneo es el juicio de amparo –lo cual se comparte–; sin embargo anteriormente a las reformas de 2011 no se concebía de esa manera.

De manera preliminar, resulta conveniente señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 14/2005, abordó el tema de las omisiones legislativas y realizó una distinción sobre los tipos existentes.

Señaló que pueden observarse los siguientes tipos<sup>37</sup>:

- 5) **Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio**, las cuales se configuran cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo hace;
- 6) **Relativas en competencias de ejercicio obligatorio**, aquellas en las que el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;
- 7) **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; y,
- 8) **Relativas en competencias de ejercicio potestativo**, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

De esa forma, el Pleno de la Corte distinguió entre cuatro tipos de omisiones, las cuales principalmente –refirió– se originan dependiendo de la existencia de órdenes o mandatos que obliguen a la autoridad legislativa a ejercer su función originaria.

Sin embargo esta distinción por sí misma no provocó que el Alto Tribunal del País estimara que las omisiones legislativas fueran susceptibles de ser combatidas mediante el juicio de amparo, pues lejos de ello, la Suprema Corte en reiteradas ocasiones se pronunció sobre la improcedencia del juicio constitucional en los casos donde los actos reclamados fueran omisiones legislativas.

En efecto, en unos de los primeros criterios sobre el tema, el Pleno de la Corte al resolver el amparo en revisión 961/97, sostuvo que el juicio de amparo resultaba improcedente en aquellos casos donde se impugnara la omisión por parte del legislador de expedir una ley o de armonizar un ordenamiento legal a causa de una reforma constitucional, pues a juicio del Máximo Tribunal, el hecho de que los juzgadores federales analizaran el fondo de los argumentos vertidos por los quejosos en dichos supuestos, los obligaría a emitir, en caso de estimarse fundados, una resolución contraria al principio de relatividad, pues con el otorgamiento de la protección federal el efecto lógico consecutivo sería reparar la violación alegada

---

<sup>37</sup> Véase Jurisprudencia P./J.11/2006 de rubro: **“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.”**

(omisión) y ordenar al Congreso responsable emitir o armonizar la legislación respectiva.<sup>38</sup>

De igual forma, en el amparo directo en revisión 2632/98, el Pleno reiteró el criterio antes mencionado, refiriendo que los conceptos de violación y agravios en los que los quejosos o recurrentes plantearan una omisión legislativa –independientemente del orden de gobierno de que se tratara– debían declararse inoperantes, en virtud de que, ante una hipotética concesión del amparo, los efectos serían de carácter general.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup>Véase Tesis: P. CLXVIII/97, de rubro y texto: ***“LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL. Respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales, es improcedente el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la citada legislación ordinaria, en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que es inconcuso resultaría apartado del principio de relatividad enunciado.”***

<sup>39</sup> Tesis: P. LXXX/99 de rubro y texto: ***“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS EXPRESADOS EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES CUANDO EN ELLOS SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL. Cuando en la demanda de amparo directo o en los agravios expresados en la revisión interpuesta en dicho juicio constitucional, se impugna la omisión de una legislatura, ya sea local o federal, de expedir determinada codificación u ordenamiento, la imposibilidad jurídica de analizar tales cuestionamientos deriva de que conforme al principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional, y 76 de la Ley de Amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, esto es, a legislar, porque esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que, por definición, constituye una regla de carácter general, abstracta e impersonal, la que vincularía no sólo al recurrente y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y***

Lo mismo ocurrió en los amparos en revisión 218/2008, 219/2008, 220/2008, 221/2008 y 229/2008, asuntos en los que el Pleno de la Corte reiteró las mismas consideraciones plasmadas en los precedentes referidos, al concluir que el hecho de que los quejosos reclamaran que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado al no contemplar la prestación de arrendamiento por vivienda, significaba la impugnación de una omisión legislativa, la cual no resultaba susceptible de repararse a través del juicio de amparo, debido a los efectos que tal circunstancia conllevaría<sup>40</sup>.

Por otra parte, la Segunda Sala siguió esa línea jurisprudencial –en ese momento– firme, pues no solo la reiteró, sino que emitió un nuevo criterio para reforzar la doctrina establecida por el Pleno. Al respecto, en los amparos en revisión 588/2012 y 750/2012, así como el amparo directo en revisión 3439/2012, dicha Sala dijo que tratándose de supuestos en los que los peticionarios del amparo señalaran como acto reclamado alguna omisión legislativa, debía sobreseerse en lo conducente por resultar improcedente, ya que –según la Sala– no era posible emitir una sentencia de

---

***autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, apartándose del enunciado principio.”***

<sup>40</sup> Dichos asuntos dieron origen a la jurisprudencia: P./J. 134/2008, de rubro y texto: ***“ISSSTE. LA LEY RELATIVA, AL NO REGULAR EL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA PROPIEDAD DEL INSTITUTO, CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE NO ES REPARABLE EN EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). De conformidad con el criterio sustentado por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. CLXVIII/97, de rubro: “LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.”, debe considerarse que aun cuando es cierto que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no prevé el arrendamiento de vivienda para los trabajadores, dado que en el rubro correspondiente sólo contempla préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; ya que la única referencia que contiene la ley respecto a dicho arrendamiento se encuentra en el artículo cuadragésimo cuarto transitorio, para aquellas que a la fecha de entrada en vigor de la ley tenga en arrendamiento el Instituto, y donde se faculta a la Junta Directiva a expedir las normas que deberán aplicarse a dichas viviendas, lo que significa que la modalidad de arrendamiento habitacional, se limita exclusivamente a las que ya están en esa situación; también lo es, que tal violación constituye una omisión legislativa que no puede repararse a través del amparo, puesto que a virtud de sus efectos no puede obligarse al legislador ordinario a colmar la falta de previsión en esta materia, dado que el efecto relativo de las sentencias de amparo lo impide.”***

amparo en la cual se otorgaran efectos generales, por virtud de la prevalencia rígida del principio de relatividad de las sentencia, pues de lo contrario, la consecuencia que se generaría, sería obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión reclamada, y por ende, a legislar en determinado sentido, lo cual impactaría a una generalidad de gobernados.<sup>41</sup>

De esa forma, la Corte, tanto en el Pleno como en la Segunda Sala, había forjado una línea jurisprudencial evidentemente rígida que rechazaba cualquier intento de reclamo o impugnación sobre las omisiones por parte de los poderes legislativos en general a través del juicio de amparo, y esto principalmente obedecía a que los Ministros no podían concebir que aun cuando se generaran múltiples violaciones a la población en general por parte de los órganos parlamentarios a partir su inactividad, fuera procedente el juicio de amparo, pues desde su perspectiva, resultaba más

---

<sup>41</sup> Véase tesis: 2a. VIII/2013 (10a.) de rubro y texto: ***“OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El precepto constitucional citado, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, dispone que las sentencias pronunciadas en el juicio de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, de donde deriva que respecto de dichas sentencias aún prevalece el principio de relatividad, dado que no pueden tener efectos generales. En congruencia con lo anterior, en términos del artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal, es improcedente el juicio de amparo contra una omisión legislativa, pues de concederse la protección constitucional al quejoso, el efecto sería obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión, dando efectos generales a la ejecutoria, lo cual implicaría la creación de una ley, que constituye una prescripción general, abstracta y permanente, que vincularía no sólo al promovente del amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada. No es obstáculo a lo anterior, la circunstancia de que el artículo 107, fracción II, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos generales, toda vez que esa declaración debe emitirse en un procedimiento específico por parte de este Alto Tribunal, sin que sea posible adoptar una decisión de tal naturaleza en un caso concreto; máxime que el procedimiento para la declaratoria general de una norma se refiere a normas existentes y no a omisiones legislativas. Por otra parte, tampoco es obstáculo que el artículo 103, fracción I, constitucional, establezca que los Tribunales de la Federación conocerán de toda controversia suscitada por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos, ya que dicho precepto no contempla la posibilidad de que puedan reclamarse omisiones legislativas, dado que opera la limitante prevista en el referido artículo 107, fracción II, párrafo primero, en el sentido de que las sentencias dictadas en el juicio de amparo no pueden tener efectos generales.”***

importante cumplir con el principio de relatividad de las sentencias que proteger los derechos de los gobernados.

Así, pudiera pensarse que el criterio riguroso y estricto sobre las omisiones legislativas únicamente atendía a la idea consistente en que resultaba imposible dar efectos generales a las sentencias de amparo; sin embargo el Pleno de la Corte dejó en evidencia que no solamente se trataba de una interpretación específica sobre el principio rector del juicio de garantías, sino que en general percibían que la figura de la omisión legislativa difícilmente podía ser susceptible de análisis.

Ello, porque si bien en un control concreto de constitucionalidad, la Corte justificó la improcedencia de las omisiones por virtud del principio de relatividad, lo cierto era que la imposibilidad de analizar dicha figura –tratándose de omisiones absolutas– también la plasmó en un medio de control abstracto, ya que al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2006<sup>42</sup>, el Pleno concluyó que las omisiones legislativas absolutas tampoco podían ser analizadas a través de dicho medio de control, ya que éste –a la luz de lo establecido en la ley reglamentaria– únicamente admitía reclamos en contra de normas generales que hubieren sido promulgadas y publicadas debidamente, en la inteligencia de que su objeto esencialmente consistía en –tratándose de declaratorias de invalidez– expulsar del orden jurídico la norma que al respecto se impugne y no así, en condenar a los órganos parlamentarios a emitir algún cuerpo normativo<sup>43</sup>.

Es decir, la Corte desarrolló su criterio sobre la improcedencia de las omisiones legislativas en general, tratándose de control concreto y omisiones absolutas en

---

<sup>42</sup> Resuelta en sesión de 7 de junio de 2007.

<sup>43</sup> Véase jurisprudencia P. XXXI/2007, de rubro y texto: **“OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA. Del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de dicha Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes.”**

cuanto a control abstracto, esto basándose en dos interpretaciones, la primera –juicio de amparo– por resultar contrario al principio de relatividad de las sentencias y la segunda porque –en control abstracto– no era posible otorgar efectos en los que se ordenara a los poderes legislativos a emitir determinada normatividad.

Bajo ese contexto, es que válidamente puede concluirse que la corte daba a notar cierta oposición al escrutinio de los actos omisivos absolutos por parte de las autoridades legislativas, ya que dejaba un camino demasiado angosto para que, en vía constitucional impugnaran dichas situaciones.

Lo anterior se afirma porque la Corte únicamente permitía la impugnación de omisiones que fueran de carácter parcial o relativo por causa de una actividad legislativa ineficiente, es decir, que el órgano parlamentario hubiere realizado una mala, incompleta o deficiente regulación de la normatividad correspondiente. Dicho criterio se originó en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 24/2004<sup>44</sup>.

Dicho criterio fue reiterado en la acción de inconstitucionalidad 118/2008<sup>45</sup>, en la cual de igual forma el Pleno acotó la procedencia de las omisiones legislativas en acción de inconstitucionalidad los supuestos en que se trataran de omisiones relativas.

---

<sup>44</sup> Resuelta en sesión de 2 de agosto de 2007. La cual dio origen a la jurisprudencia de rubro y texto: P./J. 5/2008, **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.”**

<sup>45</sup> Fallada en sesión de 9 de diciembre de 2008. La cual dio origen a la jurisprudencia de rubro y texto: Tesis: P./J. 68/2009. **“RECUENTO DE VOTOS EN SEDES ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE INCUMPLE EL MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L), CONSTITUCIONAL, ACTUALIZA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y OBLIGA AL LEGISLADOR ORDINARIO A SUBSANAR LA DEFICIENCIA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ESTATAL. Del precepto constitucional referido deriva que las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que en materia electoral se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación. Ahora bien, cuando esta adecuación no se verifica en un Código Electoral por referirse la disposición legal relativa al recuento de votos, circunscribiendo las reglas sólo a unos recuentos y no a todos, tanto en sede administrativa como jurisdiccional, y en cuanto a las diferentes elecciones que se practican, debe considerarse que se incurre en una omisión legislativa acorde con la**

Estos criterios ciertamente atendieron a una razón relativamente sencilla, pues en ellos la Corte simplemente mencionó que la procedencia de la omisión legislativa relativa obedecía a que ya existía una normatividad debidamente emitida por el órgano parlamentario, pero que al hacerlo, éste había incurrido en algunas inconsistencias que de alguna forma afectaban la operatividad de la legislación, aunado a que la doctrina desarrollada por el Alto Tribunal únicamente establecía la improcedencia expresa sobre las omisiones absolutas, por lo que, en relación con omisiones relativas o parciales el supuesto referido no se actualizaba y por ende, era posible analizarlas.

### **3.3. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE OMISIONES LEGISLATIVAS A PARTIR DE LA REFORMA DE 2011.**

Como se vio en el apartado anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al menos en una década estableció el criterio rígido consistente en que las omisiones legislativas absolutas no podían ser impugnadas en sede constitucional. Dicha línea jurisprudencial se proliferó más en la materia de amparo, pues en control abstracto, la Corte reblandeció su criterio en cuanto a los supuestos que se trataran de omisiones relativas o parciales.

De ese modo, la Corte había establecido dos modelos distintos, en uno señalaba que las omisiones legislativas absoluta bajo ninguna circunstancia podían ser materia de escrutinio constitucional, mientras que en otra, abría la puerta exclusivamente a las omisiones relativas provenientes de actividades legislativas deficientes. Sin embargo

---

***jurisprudencia P./J. 11/2006, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.', debiendo clasificarse como relativa en competencia de ejercicio obligatorio. En este tenor, y conforme a la jurisprudencia P./J. 5/2008, de rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.', se concluye que aceptándose el principio general de que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, tal criterio resulta inaplicable cuando se trata de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas, y en consecuencia deberá legislarse a la brevedad, antes de la celebración de la siguiente jornada electoral, para ajustarse al mandato constitucional.'***

como se verá a continuación, dicho criterio fue abandonado paulatinamente con motivo de las reformas constitucionales de junio de 2011.

Para entender mejor la evolución del criterio al que se hace referencia, es conveniente que de manera previa al tema central del presente apartado, se analice la figura que ciertamente figuró como un catalizador del cambio de criterio sobre la procedencia del juicio de amparo frente a las omisiones legislativas, específicamente nos referimos al **interés legítimo**.

### **3.3.1. EL INTERÉS LEGÍTIMO Y SUS ALCANCES.**

Como se ha relatado a lo largo del presente capítulo, las reformas de 6 y 10 de junio de 2011 impactaron de manera significativa en el juicio de amparo, a tal grado que reconfiguraron algunas bases sobre las que históricamente se había construido el juicio de garantías, y por ende, la forma en que los gobernados acudirían a defender sus derechos fundamentales.

Uno de esos cambios a los que se hace alusión, fue la inclusión del interés legítimo como uno de los presupuestos para la procedencia del juicio de amparo. Esta nueva mecánica del juicio constitucional comenzó a funcionar a través de los principios rectores de los derechos humanos en conjunto con el interés legítimo en un aspecto cuyo fin consistió esencialmente, en dar mayor apertura a dicho medio de control en relación con los actos reclamables a través de éste.

En efecto, a raíz de las modificaciones constitucionales, el nuevo modelo de control buscó una apertura en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, por lo que el legislador dispuso que el referido juicio no solamente sería procedente en contra de actos de autoridad, sino también por omisiones atribuidas a las autoridades, al señalar –en la exposición de motivos– que: ***“...se propone establecer en el artículo 103 constitucional la atribución a los tribunales de la federación para resolver en amparo toda controversia que se suscite no sólo por normas generales y actos de autoridad, sino también por omisiones en que ésta incurra, las que,***

***dada la naturaleza de los derechos sociales son su principal medio de violación...<sup>46</sup>.***

De esa forma, el Constituyente previó que, como consecuencia de las nuevas obligaciones en materia de derechos humanos, los gobernados debían contar con un medio idóneo para combatir cualquier acto de autoridad que causara afectaciones a sus derechos humanos, por lo que amplió los actos susceptibles de ser combatidos, incorporando aquellos denominados como actos omisivos. Esta nueva condición en realidad no especificó ninguna excepción a la regla, es decir, simplemente se introdujo la posibilidad de combatir omisiones independientemente de quién fuera la autoridad responsable, pues el único presupuesto necesario para acceder a la tutela federal consistía en que el acto reclamado causara afectación a la parte quejosa; de tal forma que la vía más apta para lograr una eficaz protección y promoción de los derechos sería a través del juicio de amparo.

Al mismo tiempo, se introdujo la figura del interés legítimo, la cual –como se mencionó anteriormente– fue uno de los motores más potentes para la ampliación del medio de control constitucional, pues a partir de ella, el ámbito de protección que ostentaba el juicio de amparo se inclinaría hacia supuestos que anteriormente no contemplaba.

En efecto, con dicha figura, ahora los quejosos no solamente podían combatir actos que afectaran directamente sus derechos subjetivos como lo establecía el principio de agravio personal y directo, sino que también estaban en aptitud de impugnar los actos u omisiones que los afectaran por virtud de su especial situación frente a la norma.

Para demostrar lo anterior, es necesario tener en cuenta que previo al interés legítimo únicamente se consideraba –como presupuesto de procedencia– el interés jurídico, por lo que es pertinente remitirnos a algunos criterios que se tenían sobre el principio rector del juicio de amparo consistente en el agravio personal y directo.

---

<sup>46</sup> Congreso de la Unión, exposición de motivos, disponible <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifEWfUQOH36fIC7PmLluV5BGQYA S3hmdaFY3CaDITdTRw==>

El agravio personal y directo, derivaba a su vez del principio de parte agraviada, los cuales daban vida al interés jurídico; éste había sido objeto de pronunciamiento por parte de algunos estudiosos en la materia.

Al respecto, podemos comenzar con el principio de parte agraviada, el cual indica que el juicio constitucional debe ser ejercido por el interesado o por quien lo represente<sup>47</sup>. Dicho principio es una de las piedras angulares del juicio de amparo porque éste nunca procederá oficiosamente, por lo cual, en todo supuesto debe existir alguien interesado en provocar su actividad tutelar<sup>48</sup>.

Ahora bien, el principio de agravio personal y directo esencialmente radicaba en que la parte quejosa demostrara una transgresión por parte de alguna autoridad sobre sus garantías de individuales, dicho principio implicaba que el agravio –como su nombre lo indica– fuera personal y directo<sup>49</sup>, de tal forma que la acción constitucional necesariamente debía ser ejercitada por quien resintiera algún agravio personal y directo en su esfera jurídica a causa de cierto acto de autoridad.<sup>50</sup>

Así pues, la procedencia del juicio de amparo –previo a las reformas de 2011– se encontraba supeditada a que la persona que acudiera a solicitar la protección federal demostrara ante los órganos jurisdiccionales que el acto que pretendía combatir, en realidad le causara una afectación real y directa a su esfera jurídica.

Sin embargo, como se mencionó con anterioridad, a partir de las reformas constitucionales la percepción del mencionado requisito fue modificada y se introdujo el interés legítimo como una figura más flexible para los gobernados.

El interés legítimo fue adicionado en el artículo 107 constitucional y reiterado en el diverso 5o, de la Ley de Amparo y aunque desde su inicio el legislador no le otorgó una definición concreta o específica, la Suprema corte sí lo hizo, señalando que debía entenderse como **“la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha**

---

<sup>47</sup> Arellano García, Carlos, *Práctica Forense del Juicio de Amparo*. Porrúa, México, 2001, p. 11.

<sup>48</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo* Porrúa, México, op.cit, p. 269.

<sup>49</sup> Ruiz Torres, Humberto Enrique, *Curso General de Amparo*, Oxford, México, 2007, p. 128.

<sup>50</sup> Espinosa Barragán, Manuel, *Juicio de Amparo*, Oxford, México, 2015, p. 47.

*persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto”<sup>51</sup>*

De ese modo, el interés legítimo adquirió una especial relevancia en los amparos indirectos en contra de leyes generales pues a partir de éste, evidentemente los gobernados tenían mayores posibilidades de impugnar aquellas normas que les causaran algún perjuicio o afectación a su esfera jurídica derivado de su especial situación frente a la ley, es decir, ya no resultaba necesario que, para impugnar alguna normatividad la parte quejosa demostrara que la norma le afectaba de manera directa.

De ahí que ante esta nueva situación, los justiciables estuvieran en aptitud de reclamar no solamente actos positivos como lo son la emisión de normas generales, pues también repercutió en otro aspecto muy importante, ya que dejó entreabierta la puerta para que a partir de la defensa de un interés legítimo, existiera la posibilidad de impugnar actos omisivos de cualquier naturaleza.

Así, la Segunda Sala de la Suprema Corte estableció una serie de criterios para diferenciar el interés legítimo del jurídico (afectación real y directa), señalando que para acreditar el **interés jurídico**, debía confirmarse: **1)** la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado y **2)** que el acto de autoridad afectara ese derecho; mientras que para acreditar el **interés legítimo** se exigía demostrar: **1)** la existencia de una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada, **2)** el acto reclamado transgreda ese

---

<sup>51</sup> Véase jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.) de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

interés difuso ya sea de manera individual o colectiva y **3)** que el promovente pertenezca a esa colectividad<sup>52</sup>.

Por su parte, la Primera Sala precisó que el interés legítimo se definía como ***“aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra.”***<sup>53</sup>.

De manera que, tanto las Salas como el Pleno de la Corte entendieron que con la integración del interés legítimo las personas que acudieran al juicio de amparo, no estarían limitadas y obligadas a demostrar que el acto de autoridad que al respecto se impugnara les causara una afectación real y directa, ya que sus reclamos también serían procedentes cuando se acreditara una afectación individual o colectiva a un interés difuso; de tal forma que con esto, ya no era necesario que exclusivamente existiera una afectación meramente individual.

En ese sentido, el Máximo Tribunal del país ha emitido diversos criterios sobre lo que se ha interpretado a través del paso del tiempo respecto del interés legítimo, señalando que esta figura esencialmente se centra en la existencia de un derecho difuso en favor de una población específica (no necesariamente individual) y que el acto de autoridad transgreda ese derecho reconocido en favor de la parte quejosa.

Consecuentemente, este cambio sustancial en la operatividad del juicio de amparo fue lo que contribuyó a que los gobernados estuvieran en aptitud de impugnar actos omisivos por parte de las autoridades legislativas, ya que se superó el criterio

---

<sup>52</sup> Véase jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.) de rubro: ***“INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”***

<sup>53</sup> Véase jurisprudencia Tesis: 1a./J. 38/2016 (10a.), de rubro: ***“INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE.”***

exclusivo que anteriormente se había desarrollado, referente a que el juicio constitucional solamente resultaba procedente ante la existencia de actos de autoridad que provocaran afectaciones reales y directas a la esfera jurídica de los gobernados, y por lógica consecuencia, al haberse modificado dicha situación, también hubo cambios en los efectos de las sentencias que al respecto se emitieran, pues la concesión, tratándose de algún interés difuso, obviamente tendría impacto dentro y fuera de la esfera jurídica de la parte quejosa, esto es, alcanzaría a personas que no hubieran promovido la acción constitucional.

Esa misma lógica se consideró aplicable en los reclamos a las omisiones legislativas, pues resultaba suficiente que los gobernados acreditaran la violación a algún interés difuso del cual gozaran a causa de la inactividad por parte del órgano parlamentario y así obtener la protección federal. De ahí, que con la figura novedosa, el juicio de amparo en realidad vio ampliado su espectro tanto de procedencia como de protección.

Todo esto, provocó que el Máximo Tribunal del país comenzara a establecer que los juzgadores de amparo tenían la obligación de buscar los mecanismos adecuados para remediar los vicios de inconstitucionalidad advertidos aun cuando los efectos que se llegaran a dictar rebasaran la esfera individual de la parte quejosa<sup>54</sup>.

Este razonamiento fue un primer acercamiento al cambio de criterio sobre las omisiones legislativas, pues se dejó de lado la imposibilidad rígida de otorgar fallos protectores que específicamente impactaran en una generalidad de personas, o mejor dicho, en la esfera jurídica de terceros que no hubieren acudido al juicio de amparo.

Un ejemplo de lo anterior es lo resuelto en el amparo en revisión 631/2012<sup>55</sup>, en el cual la Primera Sala otorgó la protección federal a un grupo de personas integrantes de la Tribu Yaqui del poblado de Vícam, Sonora, para que se les otorgara y garantizara el derecho de audiencia respecto de la construcción y operación de un acueducto que estimaban afectaba el derecho al agua de toda la comunidad. En

---

<sup>54</sup> Amparo en revisión 323/2014, fallado por la Primera Sala.

<sup>55</sup> Fallada en sesión de 8 de mayo de 2013.

dicho asunto, los efectos del amparo fueron para toda la comunidad y no solamente para quienes acudieron al juicio constitucional.

Así pues, la Suprema Corte empezó a integrar una nueva interpretación sobre la procedencia del juicio de amparo a la luz del interés legítimo y de la obligación de los operadores jurídicos para buscar mecanismos que provocaran una verdadera protección a los derechos humanos de los justiciables, lo cual impactó, sin duda en la concepción que se había forjado respecto de las omisiones legislativas.

### **3.3.2. PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE OMISIONES LEGISLATIVAS.**

Como se vio anteriormente, la procedencia de las omisiones legislativas en gran medida atendió al desarrollo interpretativo que la Suprema Corte realizó sobre el interés legítimo pues con base en éste fue que primigeniamente se logró reflexionar sobre los alcances de los efectos de las resoluciones protectoras, en el sentido de que los jueces debían buscar a toda costa los mecanismos que repararan a los quejosos en el goce de sus derechos y que garantizaran su efectivización, desde un punto de vista en el que los efectos generales debían ser un impedimento para ello.

Así, la Corte asentó en un primer precedente este nuevo criterio, específicamente en el amparo en revisión 1359/2015 –justo sobre el cual versa el presente trabajo– en el que la Primera Sala, al momento de resolver, tomó en consideración para determinar la procedencia de la omisión legislativa reclamada, todo lo antes referido.

En efecto, en dicho asunto, se determinó que el juicio de amparo indirecto resultaba procedente en contra de omisiones legislativas ya que la constitución federal establecía la procedencia genérica de actos omisivos sin hacer distinción alguna sobre aquellas provenientes de los órganos legislativos, por lo que armónicamente podía determinarse que el poder Legislativo bien podría reunir los elementos para ser considerada autoridad para efectos del juicio de amparo, ello por virtud de una analogía referente a la posibilidad de impugnar normas de carácter general, aunado al hecho de que los efectos que al respecto se emitieran con la posible concesión del amparo, –independientemente de que rebasaran la esfera jurídica de la parte

quejosa— de ninguna forma se entenderían como violatorios del principio de relatividad<sup>56</sup>.

Ese asunto dio origen a otros tres criterios que fueron pioneros dentro del sistema normativo nacional para la proliferación del nuevo cambio de reflexión sobre las omisiones legislativas en el juicio constitucional.

El primero de ellos, estableció que tratándose de omisiones como actos de autoridad, podían diferenciarse al menos tres tipos: omisiones administrativas, judiciales y legislativas, y a su vez, entre estas últimas existían las absolutas y relativas, las cuales se definían tal y como se estableció en la controversia constitucional 14/2005<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Véase tesis 1a. LVIII/2018 (10a.), de rubro y texto: ***“JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS. De una interpretación sistemática de la fracción I del artículo 103 y la fracción VII del artículo 107 de la Constitución, en conexión con la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo, se desprende que el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, si el Poder Legislativo puede considerarse autoridad responsable para efectos del juicio de amparo y la Constitución acepta que las omisiones pueden ser actos reclamados, en principio esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que desde una óptica constitucional el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas. Con todo, para poder sostener de manera concluyente que el juicio de amparo indirecto es procedente, además debe descartarse que ese impedimento procesal pueda desprenderse de los principios constitucionales que disciplinan al juicio de amparo. En este orden de ideas, se estima que en este caso no se vulnera el principio de relatividad porque dicho principio debe ser reinterpretado a la luz del nuevo marco constitucional que disciplina al juicio de amparo y, por tanto, es perfectamente admisible que al proteger a la persona que ha solicitado el amparo de manera eventual y contingente se pueda llegar a beneficiar a terceros ajenos a la controversia constitucional. De todo lo anterior, se desprende que el juicio de amparo indirecto es procedente para combatir omisiones legislativas absolutas.”***

<sup>57</sup> Véase tesis 1a. XVIII/2018 (10a.) de rubro y texto: ***“TIPOS DE OMISIONES COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO. 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. Dentro de las omisiones legislativas puede a su vez distinguirse entre las omisiones legislativas absolutas y las relativas. Ahora, según lo resuelto por el Pleno en la controversia constitucional 14/2005, las primeras se presentan cuando el órgano legislativo “simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido”; en cambio, las segundas ocurren cuando el “órgano legislativo [ha] ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.”***

Por otra parte, el segundo criterio determinó que, para efectos del juicio constitucional, solamente se configurara una omisión legislativa cuando exista algún mandato constitucional que establezca de manera expresa la obligación de emitir cierto ordenamiento y que dicha obligación haya sido ignorada de manera parcial o total, pues de lo contrario la inactividad del órgano parlamentario carecería de relevancia jurídica para el juicio de amparo, de manera que éste no sería procedente frente a omisiones de ejercicio potestativo<sup>58</sup>.

Finalmente, el tercer criterio versó sobre las facultades que tienen los tribunales para ordenar la restitución de los derechos de los quejosos derivado de omisiones legislativas, y al respecto, se estableció que en los casos en que exista un mandato constitucional en el que se le imponga al legislador realizar su función en un determinado sentido, no cabe la posibilidad de que el órgano parlamentario tenga libertad para decidir si legisla o no, en virtud de que las prescripciones constitucionales suponen un mandamiento de ejercicio obligatorio dada la fuerza normativa que posee la norma suprema, por lo que, –en esos supuestos– ante la inacción del órgano legislativo frente a una orden de carácter constitucional, los tribunales de amparo tienen facultad amplia para ordenar al órgano legislativo que cumpla con la obligación constitucional que se le encomendó, con el propósito de que la conducta omisiva no genere violaciones a los derechos de las personas<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Véase tesis 1a. XX/2018 (10a.) de rubro y texto: ***“OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, de ahí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo. Por último, es importante aclarar que autoridades distintas al Congreso de la Unión también podrían estar constitucionalmente obligadas a emitir normas generales, abstractas e impersonales.”***

<sup>59</sup> Véase tesis 1a. XXII/2018 (10a.) de rubro y texto: ***“OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR. 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, cuando exista una omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para***

En ese sentido, la Primera Sala comenzó un nuevo rumbo sobre la procedencia del amparo frente a omisiones legislativas, señalando que su análisis y eventual concesión de la protección no vulneraba el principio de relatividad independientemente de que los efectos impactaran en personas ajenas al juicio constitucional; también, haciendo la distinción entre los diversos tipos de omisiones que podían suscitarse, lo que debía entenderse por omisión para efectos del amparo y finalmente las atribuciones que los jueces de amparo tenían para remediar las violaciones generadas por virtud de las omisiones legislativas reclamadas.

Como segundo precedente, tenemos el recurso de queja 27/2018<sup>60</sup>, el cual fue resuelto por la Segunda Sala. En dicho asunto, se analizó el desechamiento de una demanda de amparo indirecto en la cual se reclamó la omisión por parte del Congreso de Oaxaca de modificar la Constitución local conforme a los parámetros del artículo 2o., de la Constitución Federal, específicamente, la omisión de crear la ley reglamentaria indígena respectiva. La Sala revocó el desechamiento dictado por el Juez de Distrito –quien mencionó que mediante el juicio de amparo no era posible impugnar omisiones legislativas porque implicaba dar efectos generales a la sentencia– debido a que a su juicio, el núcleo esencial del reclamo efectuado por la parte quejosa radicó en el incumplimiento de un mandato expreso por parte del Constituyente permanente en el cual ordenó a diversas autoridades a adecuar

---

***decidir no legislar. En efecto, cuando la Constitución establece 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 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 de las personas. En esta lógica, sostener la improcedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas cuando se alega que vulneran derechos fundamentales implicaría desconocer la fuerza normativa a la Constitución, situación que es inaceptable en un Estado constitucional de derecho. Así, cuando exista un mandato constitucional expreso dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, los tribunales de amparo tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución. Particularmente, tienen el deber de proteger a las personas frente a las omisiones del legislador, garantizando que éstas no se traduzcan en vulneraciones de sus derechos fundamentales.”***

<sup>60</sup> Fallada en sesión de veinte de junio de dos mil dieciocho

determinada legislación al parámetro constitucional, situación que había generado violaciones a los derechos de las comunidades indígenas.

Por ello, la Sala explicó que al verse afectados los derechos de las comunidades indígenas (auto adscripción, usos y costumbres, libre determinación, entre otros) a causa de la omisión en que había incurrido la autoridad legislativa, también se vulneraba el principio de supremacía constitucional por desatender un mandato expreso en la constitución; además, refirió que si bien el artículo 107 de la Constitución general señalaba que las sentencias de amparo únicamente se ocuparían de quienes lo hubieran solicitado, lo cierto era que ante una orden de carácter constitucional resultaba indispensable que se diera efectivización a esa prescripción suprema, pues de lo contrario se facilitaría una violación continua y reiterada a la norma constitucional.

Asimismo, la Sala precisó que las violaciones directas a la Constitución a causa de la pasividad de la autoridad legislativa, de ninguna forma pueden ser justificadas bajo el argumento de la prevalencia del principio de relatividad de las sentencias, pues éste no tiene el alcance de anular o soslayar el principio de supremacía constitucional, ello en la inteligencia de que la Constitución debía entenderse de manera armónica y desde la perspectiva en que sus disposiciones deben ser protegidos y maximizados, lo cual implicaba que bajo ninguna circunstancia la norma suprema podía interpretarse en un sentido que atentara contra su propia supremacía, y menos sobre aquellos que reconocen derechos humanos.

Estas mismas consideraciones fueron pasmadas en el amparo en revisión 515/2018<sup>61</sup> en el que la Segunda Sala conoció de un recurso en el cual se impugnó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito en un amparo indirecto en el que se reclamó la omisión legislativa por parte del Congreso de Michoacán de emitir la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, conforme al mandato establecido en la reforma del artículo 113 constitucional.

Ahí, la Sala concedora, refirió que la fuerza normativa de un mandato constitucional que impone la regulación normativa de principios o reglas en leyes ordinarias para

---

<sup>61</sup> Fallada en sesión de cinco de septiembre de dos mil dieciocho

lograr su plena eficacia jurídica no puede quedar al arbitrio o capricho del legislador, por lo que resultaba necesario que los jueces de amparo garantizaran mediante sus fallos la cabal observancia del principio de supremacía constitucional ante la inactividad de los órganos parlamentarios, razón por la cual los operadores jurídicos mencionados cuentan con facultades para ordenar la restitución de los derechos de los quejosos, independientemente de que la concesión que al respecto se emita trascienda a la esfera jurídica de terceros.

Así, la Sala en el precedente mencionado continuó con la doctrina recién establecida en el recurso de queja 27/2018 y aunque en este último asunto ciertamente no emitió una resolución sobre el fondo, –en virtud de que durante la tramitación del juicio el órgano legislativo responsable subsanó la omisión reclamada–, lo cierto fue que emitió una tesis que reflejó ya de manera sólida el nuevo criterio sobre la procedencia del juicio de amparo frente a las omisiones legislativas, consistente en que debía sobreseerse en el juicio en aquellos casos en los que se reclamaran omisiones legislativas y durante su tramitación la autoridad responsable emitiera la legislación respectiva.<sup>62</sup>

Finalmente, esta línea volvió a ser plasmada en un asunto más reciente, específicamente nos referimos al amparo en revisión 941/2019<sup>63</sup>, en el cual, la Segunda Sala de nueva cuenta se pronunció sobre la omisión legislativa de emitir la

---

<sup>62</sup> Véase tesis: 2a. XCIX/2018 (10a.) de rubro y texto: ***“OMISIONES LEGISLATIVAS ABSOLUTAS. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO DE AMPARO POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO DURANTE SU TRAMITACIÓN LA AUTORIDAD LEGISLATIVA EMITE LA NORMATIVIDAD QUE SE ENCONTRABA OBLIGADA CONSTITUCIONALMENTE A EXPEDIR. El artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo prevé que el juicio es improcedente cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado. Esta causal de improcedencia está determinada por la imposibilidad de alcanzar el fin que justifica la existencia e importancia del juicio de amparo, consistente en obtener la reparación constitucional, lo cual se logra, cuando el acto es de carácter negativo, conстриendo a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar el derecho de que se trate y cumplir lo que le era constitucionalmente exigible. Por tanto, si la omisión legislativa absoluta consiste en un acto de carácter negativo por el incumplimiento del deber de legislar o de proveer en la esfera administrativa un debido acatamiento, es lógico que si durante la tramitación del juicio de amparo la autoridad cumple con el mandato constitucional a que estaba sujeta, expidiendo la normatividad correspondiente, deja de existir el acto omisivo reclamado y, en consecuencia, al cesar sus efectos, debe sobreseerse en términos del artículo 61, fracción XXI, en relación con el diverso 63, fracción V, ambos de la Ley de Amparo.”***

<sup>63</sup> Resuelto en sesión de 13 de mayo de 2020.

Ley de Responsabilidad Patrimonial estatal, pero en este caso analizó el tema desde los agravios formulados por el Congreso de Tabasco (autoridad responsable), quién había recurrido la concesión otorgada por el Juez de Distrito, bajo el argumento de que no podía dar cumplimiento al mandato constitucional por falta de presupuesto para la emisión de la ley. Sin embargo, ante tal supuesto, la Sala mencionó que la obligación que el Constituyente permanente impuso a las legislaturas locales de adecuar sus legislaciones a la norma suprema incluía el deber por parte de los órganos legislativos de prever una partida especial para dar efectividad a la prescripción constitucional, de tal forma que su incumplimiento no podía justificarse con los argumentos esgrimidos por el Congreso estatal.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Véase tesis: 2a. XVII/2020 (10a.) de rubro y texto: **“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PROCEDE OTORGAR EL AMPARO CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES DE EMITIR LA LEY RESPECTIVA, CON INDEPENDENCIA DE LAS SUPUESTAS CARENCIAS PRESUPUESTALES PARA IMPLEMENTAR DICHA LEGISLACIÓN.**

***Hechos: Un Juez de Distrito otorgó el amparo contra la omisión de un Congreso Local de cumplir con su obligación constitucional de expedir la norma local de responsabilidad patrimonial del Estado. En contra de esa sentencia, el Congreso responsable interpuso recurso de revisión, aduciendo que no podría dar efectividad al amparo concedido, debido a una supuesta carencia presupuestaria para implementar dicho ordenamiento legal.***

***Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que procede confirmar el amparo concedido contra la omisión legislativa absoluta del Congreso Local de emitir la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, con independencia de las supuestas carencias presupuestales para implementar dicha legislación.***

***Justificación: Lo anterior, toda vez que el mandato del Constituyente Permanente de expedir las normas locales en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, fue acompañado de la diversa obligación constitucional de que las entidades federativas incluyesen una partida en sus presupuestos para hacer frente a las indemnizaciones que deriven de los daños ocasionados por el actuar administrativo irregular. En ese sentido, el juicio de amparo no puede ser pretextado para revisar, modificar, ni mucho menos excusar del cumplimiento a los Congresos Locales de un mandato constitucional que los constriñó a que adoptaran las medidas presupuestales para dar efectividad al derecho fundamental a la reparación por la responsabilidad patrimonial del Estado. La obligación contraída constitucionalmente, una vez entrada en vigor, debió y debe ser acatada en su totalidad por las Legislaturas Estatales, sin excepciones ni modulaciones, por lo que pese a que se alegue una pretendida dificultad presupuestaria para expedir la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la Suprema Corte no puede sino obligar al Congreso responsable a que dé cumplimiento cabal a tales mandatos constitucionales, pues no debe inadvertirse que la Constitución no obra con permiso de las leyes, sino que las leyes obran con permiso de la Constitución; de ahí que la eficacia de ésta no puede encontrarse a expensas de la discrecionalidad, voluntad o capricho de los órganos legislativos ordinarios.”***

Así pues, es posible observar el cambio y la evolución evidente que aconteció en la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema de las omisiones legislativas, pues todavía hasta después de iniciada la décima época (2012) se mantenía el criterio ríspido en cuanto a que las omisiones legislativas no podían ser materia de estudio en el juicio de amparo, esencialmente, por los efectos que generarían las resoluciones correspondientes.

También, es notorio que el nuevo criterio es relativamente nuevo, pues hasta 2015 fue que se incursionó en la posibilidad de que los juzgadores de amparo tuvieran posibilidad de pronunciarse sobre el tema e incluso conceder el amparo y ordenar a los órganos legislativos emitir la legislación que correspondiera, superando lo concerniente al principio de relatividad de las sentencias y dando mayor ponderación al principio de supremacía constitucional.

Bajo ese contexto fue que se llevó a cabo todo el cambio de apreciación sobre el referido tema, lo cual –como se ha mencionado a lo largo del presente trabajo– fue de gran beneficio para los gobernados en general, ya que vieron mayor beneficio y protección a sus derechos fundamentales en los juicios de amparo que llegaron a promover.

Visto lo anterior, se procederá al análisis de la parte conducente de la resolución materia de análisis del presente trabajo.

#### **3.4. ANÁLISIS SOBRE LA DECISIÓN DEL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015.**

En esta sección se realizará un estudio sobre los puntos medulares que la Primera Sala analizó y que la llevaron a emitir su resolución en el sentido en que lo hizo. Por ello, este apartado se dividirá en dos subapartados consistentes en: **1)** el análisis del considerando quinto en el que se estudió el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito y **2)** el considerando sexto, donde se llevó a cabo el estudio de fondo.

### **3.4.1. ANÁLISIS DEL CONSIDERANDO QUINTO (ESTUDIO DEL SOBRESEIMIENTO DECRETADO POR EL JUEZ DE DISTRITO).**

Como podrá recordarse, la asociación quejosa Campaña Global por la libertad de expresión A19, promovió juicio de amparo en el que reclamó la omisión legislativa por parte del Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: **1)** la omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la constitución Federal y **2)** la parálisis de cualquier acto tendente a expedir la Ley Reglamentaria mencionada.

Sustanciado el procedimiento, el Juez de Distrito emitió su resolución en la que determinó sobreseer en el juicio, esencialmente, por las siguientes razones:

- Consideró que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII de la Ley de Amparo, porque por una parte la quejosa pretendía combatir una norma de naturaleza electoral, debido a que la omisión reclamada derivaba de una reforma constitucional en materia político-electoral, por lo que, para dichas controversias el juicio de amparo resultaba improcedente.
- Por otra parte, señaló que si bien el artículo 103 constitucional preveía la procedencia del amparo en contra de omisiones de la autoridad que violaran derechos humanos, lo cierto era que tal disposición no tenía el alcance de soslayar el principio de relatividad de las sentencias, por lo que aun y con ello, la sentencia concesora del amparo únicamente debía tener efectos para quien lo haya solicitado, de tal forma que al tratarse de una omisión legislativa, la eventual concesión iba a impactar en una generalidad de personas que no solicitaron la protección federal.

La Primera Sala en su resolución sintetizó los agravios vertidos por la Asociación quejosa, los cuales fueron los siguientes:

- En principio la asociación quejosa sostuvo que el Juez de Distrito en su resolución había violado los principios de congruencia y exhaustividad debido a que omitió estudiar el segundo acto reclamado que se planteó en la ampliación de la demanda, consistente en la paralización de cualquier acto tendente a la emisión, de la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, pues si bien la omisión legislativa reclamada (primer acto reclamado) fue resuelta por el Juez de Distrito en el sentido de que, de concederse el amparo solicitado se transgrediría el principio de relatividad de las sentencias; lo cierto es que tales consideraciones no resultan aplicables al segundo acto, ya que la concesión del amparo sobre éste, únicamente hubiere tenido el efecto que se le ordenara al Poder Legislativo que cesara la paralización de su función legislativa.

- Es incorrecta la determinación donde señala que la norma cuya omisión se reclamó incide en la materia electoral, pues tal normatividad en realidad -de ser emitida- regularía la utilización de recursos públicos en la difusión de la comunicación social, sin estar orientada a tiempos o actos electorales, por lo que en ese sentido, fue ilegal el sobreseimiento decretado por el hecho de que la reforma constitucional se denominara con el carácter de político-electoral.
- El principio de relatividad de las sentencias de ninguna forma debe interpretarse de manera restrictiva, pues de ser así tal y como lo interpretó el Juez de Distrito, resultaría contrario al artículo 17 constitucional, así como al diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por coartar el derecho de acceso a la justicia y el derecho a un recurso judicial efectivo. Por lo que en ese contexto realmente no serían los efectos de la sentencia de amparo lo que generaría efectos generales, sino la norma constitucional que contiene el mandato expreso de emitir la legislación respectiva.
- De tal forma, que resultaría falso que el principio de relatividad de las sentencias sea un impedimento legal y constitucional para la tramitación y resolución de juicios de amparos promovidos en contra de omisiones legislativas, todo lo cual, se traduce en la imposición de medidas y requisitos de procedencia desproporcionados.

De esa forma la Sala, previo al estudio de fondo abordó los argumentos antes mencionados declarándolos fundados y para justificar esa determinación, llevó a cabo el estudio de los siguientes temas:

- I) La materia electoral en la doctrina de la Suprema Corte.
- II) La procedencia del amparo en contra de omisiones legislativas.
- III) El principio de relatividad en las sentencias de amparo.
- IV) Los Tribunales de amparo frente a las omisiones legislativas.
- V) El interés legítimo de la quejosa.
- VI) Autoridades responsables en una omisión legislativa.

Los anteriores puntos serán señalados uno a uno a fin de que las consideraciones vertidas por la Primera Sala en cada tema sean lo suficientemente claras.

#### **I. La materia electoral en la doctrina de la Suprema Corte.**

Sobre este punto, la Primera Sala analizó el pronunciamiento realizado por el Juez de Distrito en el que resolvió en sobreseer en el juicio porque la norma reclamada se trataba una legislación en materia electoral.

Lo anterior, se llevó a cabo tomando en consideración los planteamientos realizados por la parte quejosa-recurrente en los que sostuvo que, si bien el artículo transitorio constitucional cuya violación se alegó tuvo origen en una reforma en materia electoral, lo cierto era que del referido precepto transitorio no se advertía contenido electoral alguno.

En ese sentido, la quejosa optó por demostrar que la determinación del Juez de amparo había sido errónea, demostrando que, en principio, la porción normativa sometida a escrutinio constitucional en realidad no tenía injerencia directa en la materia electoral.

La Primera Sala llevó a cabo el análisis respectivo y en primer término sostuvo que conforme a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 10/1998<sup>65</sup>, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se había pronunciado sobre la naturaleza de las normas electorales, en el sentido de que éstas no solamente se establecen en un régimen normativo de los procesos electorales, puesto que también debían considerarse a las disposiciones reglamentarias de dicha materia que se encontraran en ordenamientos diversos.

Es decir, conforme al criterio plenario, las normas de carácter electoral no solamente pueden estar previstas en las leyes de esa materia, sino también en otras de distinta índole, un ejemplo de tal situación, son las normas sobre distritación o redistribución; sobre creación de órganos administrativos para fines electorales o cualquier otra normatividad que regule aspectos de los procesos electorales y que no se encuentre contenida expresamente en las leyes o códigos electorales, todo lo cual fue plasmado en la jurisprudencia de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO”**.<sup>66</sup>

Por otra parte, la Sala refirió que el Pleno del Máximo Tribunal en la controversia constitucional 114/2006<sup>67</sup> reafirmó el mencionado criterio y lo robusteció en el

---

<sup>65</sup> Fallada el 25 de febrero de 1999.

<sup>66</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 25/99, Pleno, novena época, tomo IX, abril de 1999, página 255, registro 194155.

<sup>67</sup> Fallada en sesión de 16 de agosto de 2007.

sentido de que la materia electoral constituía una cuestión que dependía en gran medida de la vía procesal en que se disputara, es decir, se estaría ante un supuesto y definición amplia de lo que debe entenderse por “*materia electoral*” para el caso de las acciones de inconstitucionalidad y ante otro distinto (definición estricta) para el caso del juicio de amparo. Asimismo, se estableció un ámbito particular para las controversias constitucionales, llamada por el propio Pleno como materia electoral directa e indirecta.

Al respecto, se dijo que la materia se refería al conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos a través del voto activo, regido por una normatividad completamente especializada e impugnabile en un contexto institucional; mientras que la materia electoral indirecta se relacionaba con los nombramientos o integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos, que de alguna forma fueran ajenas a los aspectos del sufragio universal; siendo éstas las que podrían ser analizadas mediante la controversia constitucional.

Respecto al juicio de amparo, la Primera Sala recordó que había sido criterio reiterado del Alto Tribunal que dicho medio de control resultaba improcedente cuando se planteaban violaciones a los derechos políticos o cuando los actos reclamados redundaran en la materia electoral, sobre ello recordó el amparo en revisión 743/2005<sup>68</sup> en donde el Pleno concluyó que tratándose de actos o leyes vinculados con derechos políticos o en materia electoral el juicio de amparo se tornaba improcedente, y que únicamente de manera excepcional podrían combatirse -a través del juicio de amparo- siempre y cuando se vinculen en estricto sentido con la posible violación a derechos fundamentales.

En otras palabras, el juicio de amparo sería procedente siempre que alguna norma contenida en un ordenamiento electoral incidiera de forma estricta en los derechos fundamentales de los gobernados y por ende, que no se tratara de cuestiones referentes a la regulación de partidos políticos, su financiamiento, sus estatuto, control, vigilancia y todo aquello relacionado con el proceso electoral, todo lo cual fue establecido en el criterio jurisprudencial de rubro: “**DERECHOS POLÍTICO-**

---

<sup>68</sup> Fallada en sesión de 16 de agosto de 2005.

**ELECTORALES. CUANDO SU EJERCICIO INCIDA TOTALMENTE SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON EL PROCESO ELECTORAL, NO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, AUN CUANDO SE VINCULE CON LA VIOLACIÓN DE OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES”<sup>69</sup>.**

Tal circunstancia, explicó el Pleno y reiteró la Primera Sala en su sentencia, no implicaba que los derechos político-electorales fueran excluidos de la categoría de derechos fundamentales, sino que más bien, la distinción obedecía a que la Constitución Federal contemplaba vías procesales distintas para la protección específica de los derechos político-electorales.

También, refirió que el Tribunal Pleno al resolver el amparo en revisión 1043/2007<sup>70</sup>, concluyó que un factor determinante para decretar la improcedencia del juicio de amparo sobre el tema referido estribaba en que el contenido material de la norma, acto o resolución impugnada fuera sobre derechos políticos o de índole electoral, pues para esos casos había procedimientos específicos. Dicha conclusión fue asentada en el criterio de rubro: **“AMPARO. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS, ACTOS O RESOLUCIONES DE CONTENIDO MATERIALMENTE ELECTORAL O QUE VERSEN SOBRE DERECHOS POLÍTICOS.”<sup>71</sup>**

Bajo esas consideraciones, la Primera Sala sostuvo que la causal de improcedencia advertida por el Juez de Distrito referente a que el juicio de amparo era improcedente porque la quejosa había impugnado actos en materia electoral, resultaba incorrecta; pues por una parte, el artículo 134 constitucional, así como el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce de ninguna forma incidían en temas propios de la materia electoral, es decir, resultaban completamente ajenos a cuestiones tales como

---

<sup>69</sup> Novena Época, Registro: 173575, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Enero de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. II/2007, Página: 103.

<sup>70</sup> Fallado en sesión de 11 de marzo de 2008.

<sup>71</sup> Novena Época, Registro: 168997, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Septiembre de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. LX/2008, Página: 5.

regulación de partidos políticos, su financiamiento, estatutos, control, vigilancia, acceso a medios de comunicación o alguna cuestión similar; y por otra parte, las normas en comento, en realidad encontraban cauce en reglamentar las políticas de comunicación social de todas las autoridades del país.

Además, para la Primera Sala el artículo 134 constitucional únicamente establecía las directrices que deben observarse en las políticas de comunicación social por parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, principalmente sobre dos cuestiones de especial importancia: **1)** respecto al carácter institucional que debe permear en la comunicación social y **2)** los fines informativos, educativos o de orientación social que debe perseguir, lo cual, –a juicio de la Primera Sala– no encuadraba dentro de un tema propio de la materia electoral, ya que en todo caso, el tópico central se refería a las bases que norman la comunicación social.

Asimismo, la referida Sala explicó que si bien la comunicación social podría tener un grado de vinculación e incidencia dentro del ámbito electoral, lo cierto era que en la demanda de amparo se había planteado la inconstitucionalidad de la omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, conforme a lo ordenado en el artículo tercero transitorio del decreto correspondiente, por lo que en ese sentido, resultaba evidente que el contenido del acto reclamado no atendía a la materia electoral, independientemente de que, con el fallo respectivo se propiciara el efecto de que la emisión de la ley de comunicación social impactara en el ámbito electoral.

Por otra parte, la Primera sala también revocó la causal de improcedencia advertida por el Juez de Distrito relativa a que la asociación planteó violaciones a sus derechos político-electorales, puesto que de la lectura de la demanda resultaba evidente que el reclamo total versó sobre la violación del derecho a la libertad de expresión.

## **II. Procedencia del juicio de amparo contra omisiones legislativas.**

En esta parte, la Primera Sala en su resolución analizó la causal de improcedencia advertida por el Juez de Distrito referente a que cualquier concesión contra una omisión legislativa violaría el principio de relatividad de las sentencias.

Sobre ello, la asociación recurrente alegó que la interpretación efectuada por el Juez de Distrito era incorrecta porque el juicio de amparo sí resultaba procedente en contra de omisiones legislativas. La Sala concedora declaró fundados los argumentos de la recurrente conforme a lo siguiente:

**A. Omisiones como acto de autoridad.**

Señaló que las autoridades no solamente podían afectar los derechos de los gobernados mediante actos positivos, sino que también a través de actos negativos u omisivos, estos últimos –indicó– podían dividirse de acuerdo al ámbito competencial de cada autoridad a la que se le atribuya, es decir, autoridades administrativas, judiciales y/o legislativas.

Refirió que, hablando concretamente de la figura de omisión legislativa, necesariamente debía acudir a lo resuelto en la controversia constitucional 14/2005<sup>72</sup>, en la que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo una distinción entre dos tipos de omisiones legislativas las absolutas y relativas.

Las absolutas se actualizan cuando el órgano parlamentario no ha ejercido su facultad constitucional de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; mientras que las omisiones relativas atienden a aquellos casos en donde el órgano legislativo ha ejercido su facultad originaria, pero de manera parcial, o bien, no realizándola de manera completa.

A su vez, la Primera Sala recordó que en la controversia aludida, se hizo la distinción entre omisiones legislativas de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, de tal forma que la doctrina del Alto Tribunal consideraba cuatro tipos de omisiones legislativas, siendo estas las siguientes:

1. Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio (cuando el órgano legislativo tiene el mandato u obligación de expedir una ley y no lo ha hecho).
2. Relativas en competencia de ejercicio obligatorio (cuando el órgano parlamentario emite una ley teniendo una obligación o mandato pero lo hace de manera deficiente o incompleta).

---

<sup>72</sup> Fallada en sesión de 3 de octubre de 2005.

3. Absolutas en competencias de ejercicio potestativo (cuando el órgano legislativo decide no actuar porque no hay ningún mandato u obligación que se lo imponga).
4. Relativas en competencias de ejercicio potestativo (cuando el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar pero al hacerlo lo hace de manera incompleta o deficiente).

Por último, la Sala explicó que no debía confundirse entre una omisión legislativa con una laguna normativa, en la inteligencia de que las ultimas exclusivamente se refieren a los supuestos en los que el legislador no regula un supuesto de hecho específico.

#### **B. Omisiones legislativas como actos reclamados.**

Sobre este tema, la Primera Sala expuso que la existencia de una omisión legislativa –hablando específicamente del juicio de amparo– solamente se actualizará cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y que dicha obligación hubiere sido incumplida, ya sea de manera total o parcial, pues de lo contrario, al no existir mandato alguno que señale la obligación de legislar sobre alguna materia y en determinado sentido, entonces la conducta de la autoridad carecería de cualquier relevancia jurídica.

Explicó que en el caso concreto debía atenderse a los esgrimido por la parte quejosa en su demanda de amparo, específicamente en la parte en que se planteó que el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional había ordenado que el Congreso de la Unión debía expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la constitución federal en un tiempo determinado; lo cual fue completamente incumplido por la autoridad.

En ese sentido, y conforme a la clasificación de las omisiones legislativas mencionada previamente, la Primera Sala infirió que debía analizarse de manera exhaustiva el tipo de omisión que se actualizaba en el caso concreto, pues de ello dependería de que el juicio de amparo fuera o no procedente, así como la forma de abordarlo.

Al respecto, hizo énfasis en que doctrinaria e históricamente existía una postura opuesta en cuanto a la procedencia del juicio de amparo en casos de omisiones legislativas; sin embargo, con la reforma de junio de 2011, el contenido del artículo 103 constitucional abría la posibilidad de poder combatir dichos actos a través del juicio de amparo. En el mismo sentido, la fracción II del artículo 107 de la Ley de Amparo, dispone que el amparo indirecto procede en contra de actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

Dichos cambios en la normatividad aplicable redundaron en un tema de gran importancia, pues si bien en ese momento no se había cuestionado si el hecho de que se previera la procedencia del amparo contra omisiones alcanzaría para las omisiones de legislar atribuibles directamente al Poder Legislativo.

Esta idea fue retomada por la Primera Sala, pues en su resolución –que ahora se analiza– estableció que la mención de procedencia del juicio de amparo contra omisiones legislativas indudablemente conllevaba a las que derivaran de leyes generales, por lo que resultaba completamente factible que el Poder Legislativo tuviera el carácter de autoridad responsable frente a dichos actos omisivos.

Lo anterior, –a juicio de la Primera Sala– se robustecía con el hecho de que la propia Constitución General aceptaba que las omisiones son susceptible de impugnarse vía amparo, y también que dicha normatividad no establecía expresamente alguna causal de improcedencia sobre las omisiones atribuidas al órgano parlamentario, aunado que la Ley de Amparo, prevé la procedencia del juicio constitucional en la vía indirecta en contra de actos u omisiones que hayan sido emitidos por autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

### **III. El principio de relatividad de las sentencias de amparo.**

La Primera Sala refirió que la modificación al diseño constitucional del juicio de amparo tuvo múltiples consecuencias, sin embargo, la que más destacaba fue la que impactó en el cambio sobre el principio de relatividad de las sentencias.

Había sido doctrina completa y abiertamente conocida la consistente en que las sentencias de amparo solamente tendrían efectos jurídicos para la parte que lo solicitara, por lo que tal situación aplicada en el asunto que ahora se analiza, se traduciría en que –tal y como lo resolvió el Juez de Distrito– el juicio promovido se declarara improcedente. Dicho criterio tomó fuerza normativa a partir de lo resuelto en el amparo en revisión 961/2017, donde el Pleno del Máximo Tribunal estableció jurisprudencialmente que el juicio de amparo resultaba improcedente en contra de omisiones legislativas, debido a que el efecto de una resolución de ese tipo redundaría en que se le ordenara al órgano legislativo a expedir o modificar una determinada ley, lo cual sería contrario al principio de relatividad, ya que se estarían otorgando efectos generales.

No obstante lo anterior, la Primera Sala indicó que conforme a la reforma constitucional de 2011, tanto el principio de relatividad de las sentencias, así como el concepto de interés jurídico habían sido objeto de cambios significativos, y que derivado de ello, el sistema normativo nacional presentaba la necesidad de una nueva interpretación para la protección de los derechos fundamentales a través del juicio de amparo, por lo que no bastaba con que los jueces constitucionales abordaran el estudio sobre la constitucionalidad de los actos reclamados por la parte quejosa, sino que atendiendo al nuevo parámetro constitucional debía observarse el principio del interés legítimo, el cual crea una obligación en favor del juzgador para que repare las violaciones constitucionales alegadas, independientemente de que los efectos rebasen la esfera individual de la parte quejosa.

Al respecto, dicha Sala mencionó que temas similares ya habían sido abordados por ésta, uno de ellos en el amparo en revisión 566/2015<sup>73</sup>, donde se determinó la procedencia de un juicio de amparo en el que los peticionarios impugnaron la omisión por parte de las autoridades de Nayarit de concluir la construcción de un complejo cultural, el cual beneficiaría a los habitantes de la entidad; también, indicó que en el diverso amparo en revisión 631/2012<sup>74</sup> se concedió la protección constitucional a un grupo de personas integrantes de una tribu Yaqui del pueblo de

---

<sup>73</sup> Sentencia de 15 de febrero de 2017.

<sup>74</sup> Sentencia de 8 de mayo de 2013.

Vícam, Sonora, para el efecto de que se les respetara su derecho de audiencia en la realización y operación de un acueducto, pues la situación en el referido asunto implicaba una afectación al derecho al agua de la comunidad.

En esa misma línea, la Sala sostuvo que se habían resuelto los amparos directos 14/2009,<sup>75</sup> 48/2014,<sup>76</sup> 49/2014<sup>77</sup> y 13/2016<sup>78</sup>, en los cuales, de la concesión otorgada, se benefició no solamente a los quejosos, sino también a terceros que no habían figurado como partes en dichos juicios. También, hizo alusión a la sentencia recaída al amparo en revisión 378/2014<sup>79</sup> resuelto por la Segunda Sala en el que ésta ordenó a la autoridad responsable a remodelar el servicio hospitalario o construir un nuevo pabellón donde pudieran dar cabal tratamiento a los pacientes con VIH/SIDA, lo cual también tuvo efectos para una generalidad de personas.

Empero, lo anterior tampoco significaba que el principio de relatividad de sentencias se viera eliminado o debiera ser ignorado por los jueces constitucionales, simplemente, dicho eje rector del juicio de amparo debe ser –necesariamente– reinterpretado y aplicado dependiendo de cada caso específico.

#### **IV. Los tribunales de amparo frente a las omisiones legislativas.**

El tema abordado en este apartado es uno de los más relevantes dentro de la sentencia del amparo en revisión 1359/2015 –que ahora se analiza– ya que la Primera Sala señaló con gran precisión el rol de los jueces constitucionales en relación con las omisiones legislativas, esto, ante la incógnita consistente en si aquellos contaban con legitimidad suficiente para obligar al Poder legislativo a llevar a cabo su función.

En principio, sostuvo que de acuerdo al artículo 49 de la Constitución Federal<sup>80</sup> los órganos de gobierno pueden ejercer las competencias y funciones que les fueron

---

<sup>75</sup> Sentencia de 26 de mayo de 2010.

<sup>76</sup> Sentencia de 28 de junio de 2017.

<sup>77</sup> Sentencia de 28 de junio de 2017.

<sup>78</sup> Sentencia de 21 de julio de 2017.

<sup>79</sup> Sentencia de 15 de octubre de 2014.

<sup>80</sup> **(REFORMADO, D.O.F. 28 DE MARZO DE 1951)**

**Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.**

otorgadas, de tal forma que en una primera interpretación, podría inferirse que, la función legislativa únicamente sería competencia del órgano parlamentario, de manera que al otorgarse la protección constitucional respecto de una omisión legislativa, podría pensarse que dicha situación, al propiciar que el Poder Judicial le ordene al Poder Legislativo llevar a cabo su función originaria, se traduce en una intromisión a la división de poderes.

Sin embargo, dicha situación tampoco implica que los tribunales de amparo se encuentren imposibilitados para ordenar la restitución de los derechos violados de los quejosos ante una omisión legislativa, pues dentro del parámetro constitucional, todas las autoridades, sin excepción alguna, tienen la obligación de respetar el contenido del texto supremo, de tal forma que, si la constitución establece un mandato de legislar en cuanto a algún tema específico éste debe ser realizado en sus términos.

Por ello, la Primera Sala sostuvo que si los jueces constitucionales tienen competencia para controlar la constitucionalidad de leyes emitidas por el legislativo, también debía entenderse que la tienen para controlar sus omisiones, pues de lo contrario, esto es, concluir que el juicio de amparo es improcedente en contra de las omisiones legislativas, implicaría desconocer la fuerza normativa de la Norma Fundamental.

Por lo tanto, concluyó que, cuando exista un mandato dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico los jueces constitucionales tienen la obligación de velar porque dicho mandato se efectivice a fin de garantizar que no se generen violaciones a los derechos de los gobernados.

Finalmente indicó que lo anterior tenía sustento en precedentes nacionales e internacionales en los que se ha abordado el análisis constitucional de las omisiones

---

***No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.***

legislativas, entre las que destacaban sentencias dictadas por los Tribunales constitucionales de España, Alemania, Portugal y Brasil, países en los que dichos Tribunales pueden resolver sobre las omisiones legislativas, mientras que en el ámbito nacional figuraban las controversias constitucionales 88/2010,<sup>81</sup> 74/2011,<sup>82</sup> 79/2013<sup>83</sup> y 38/2014,<sup>84</sup> en los cuales el Pleno del Alto Tribunal se pronunció sobre el deber de legislar de los órganos parlamentarios de distintos Estados con el objeto de subsanar ciertas omisiones advertidas, lo cual se acompañó de un plazo específico para hacerlo.

#### **V. Interés legítimo de la quejosa.**

Como bien lo precisó la Primera Sala, el interés legítimo no fue materia de análisis en la resolución del Juez de Distrito, sin embargo resultaba de especial importancia analizar oficiosamente dicho tema conforme al artículo 62 de la Ley de Amparo.

Para analizar tal circunstancia, comenzó señalando lo resuelto en el amparo en revisión 366/2012 en donde la propia Sala se refirió al interés legítimo como el ***“interés personal individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo en un beneficio jurídico en favor del quejoso”***, en el entendido de que dicho interés deberá estar garantizado en por un derecho objetivo, sin quede lugar a un derecho subjetivo, aunado que necesariamente debe existir una afectación a la esfera jurídica del quejoso en un sentido amplio.

También, indicó que el pleno del Alto Tribunal en la contradicción de tesis 111/2013<sup>85</sup> había señalado que el interés legítimo suponía una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple, debido a que no se exige acreditar una afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco significa que cualquiera estuviera en aptitud de promover la acción constitucional, de tal forma que el interés legítimo únicamente requiere de una afectación a la esfera jurídica en

---

<sup>81</sup> Sentencia de 14 de junio de 2012.

<sup>82</sup> Sentencia de 22 de octubre de 2013.

<sup>83</sup> Sentencia de 1 de abril de 2014.

<sup>84</sup> Sentencia de 24 de septiembre de 2015.

<sup>85</sup> Sentencia de 5 de junio de 2014.

un sentido amplio, ya sea que ésta fuere a casusa de una intromisión directa o que el agravio derivara de una especial situación de la personas frente a la norma.

Así, la Sala siguió precisando que el desarrollo sobre el tema mencionado fue evolucionando en cuanto a la forma en que debía analizarse, refiriendo que en el amparo en revisión 152/2013,<sup>86</sup> dicha Sala analizó el interés legítimo de una persona para impugnar una ley de la cual no era destinatario considerando su especial situación frente a la normatividad. Lo relevante de dicho asunto fue que la Primera sala indicó que para verificar un interés legítimo resultaba necesario que las normas combatidas tuvieran como destinatarios específicos a los quejosos, pues bien podían resentir una afectación indirecta a causa de los efectos colaterales que la norma en algún momento propiciara, es decir, que no bastaba un escrutinio en cuanto a la relación entre la ley y sus destinatarios, sino que el juzgador estaba obligado a verificar las relaciones jurídicas en que se encuentran los quejosos, ya que a partir de ello es que puede apreciarse la afectación indirecta que genera el cuerpo normativo.

La Sala, siguiendo su línea doctrinal respectiva recordó que en el amparo en revisión 323/2014<sup>87</sup> resolvió una situación similar a la presentada en el asunto que ahora se analiza, y refirió que en el precedente en mención se estudió el interés legítimo conforme a la situación que guardaba la parte quejosa con la norma combatida, específicamente contra la omisión diversas autoridades para cumplir con sus facultades relativas a promover ante las instancias respectivas ciertas responsabilidades administrativas y penales, así como acciones resarcitorias,

De igual forma, invocó lo resuelto en el diverso amparo en revisión 566/2015<sup>88</sup> en donde se retomaron las consideraciones antes referidas. En este asunto, el reclamo de los quejosos radicó en la omisión por parte de las autoridades de Tepic, Nayarit en cuanto a la culminación del proyecto “Ciudad de las Artes” el cual se llevaría a cabo en dicha entidad, ahí la Sala explicó que los quejosos (artistas y promotores

---

<sup>86</sup> Sentencia de 23 de abril de 2014.

<sup>87</sup> Sentencia de 11 de marzo de 2015.

<sup>88</sup> Sentencia de 15 de febrero de 2017.

de la cultura) habían demostrado la afectación resentida a su esfera jurídica generada con motivo del acto omisivo.

De esa forma, la Sala concluyó que conforme a la doctrina del Alto Tribunal, para decretar la existencia de un interés legítimo debían acreditarse los siguientes elementos:

- Que el interés esté garantizado por un derecho objetivo.
- Que el acto reclamado produzca una afectación en la esfera jurídica entendida en sentido amplio, ya sea de manera directa o indirecta por la situación especial del quejosos frente al ordenamiento.
- La existencia de un vínculo entre la persona y la pretensión, de tal forma que la anulación dl acto genere un beneficio actual o futuro.
- Que la afectación sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad; y
- Que dicho interés sea armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo.

Bajo ese contexto, la Sala indicó que en el caso concreto se actualizaba la existencia de un interés legítimo, conforme a lo siguiente:

- 1) La quejosa había reclamado la omisión de expedir la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, ello en acatamiento a lo ordenado en el tercero transitorio de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014.
- 2) Dicha omisión transgredía su derecho a la libertad de expresión, ya que la quejosa se constituía como una Asociación de la sociedad civil dedicada a documentar y denunciar la utilización de publicidad oficial como un método de censura, por lo que la omisión impugnada impedía el cumplimiento de su objeto social.

En ese sentido, la Primera Sala concluyó que resultaba clara la existencia de un interés legítimo, pues se acreditaba que el objeto social de la asociación quejosa consistente en la promoción y protección de la libertad de expresión de manera individual y colectiva guardaba un vínculo especial de relación con a la normatividad, de tal forma que en caso de otorgarse el amparo sí le irrogaría un beneficio a la solicitante del amparo.

## **VI. Autoridades responsables en una omisión legislativa.**

Por último, la Primera Sala sostuvo que el hecho de que la parte quejosa hubiere señalado como únicas autoridades responsables a las Cámaras del Congreso de la Unión y no así al Ejecutivo Federal, ni al Secretario de Gobernación, no afectaba la procedencia del juicio, pues señalar a estas autoridades no resultaba necesario por tratarse de una impugnación a una omisión legislativa.

Lo anterior, indicó la Sala, se consideraba porque en sí la función del Ejecutivo y del Secretario de Gobernación tomaba causa en los casos de leyes aprobadas por el Congreso de la Unión y no así en actos omisivos por parte de éste.

Por todo lo anterior, la Primera Sala declaró fundados los agravios hechos valer por la empresa quejosa y recurrente por lo que procedió al análisis de los conceptos de violación planteados en la demanda.

En suma, podemos recapitular que las consideraciones de la Sala para declarar fundados los argumentos de la quejosa –sobre la posibilidad de analizar omisiones legislativas– atendieron a la nueva doctrina señalada en los apartados previos del presente capítulo, en virtud de que para arribar a la conclusión a la que llegó, es decir, establecer que mediante el juicio de amparo sí se pueden estudiar omisiones por parte de los órganos legislativos, citó el criterio doctrinal que la Corte había forjado con anterioridad referente a que el juicio constitucional no era procedente ante dichos supuestos, lo analizó conforme a las reformas constitucionales de 2011 y concluyó que ante ese nuevo parámetro de constitucionalidad debía abandonarse debido a que ya no resultaba compatible con el nuevo paradigma de protección a los derechos humanos tanto constitucionales como convencionales.

Por ello, también sostuvo que en este nuevo escenario protector, el principio de relatividad de las sentencias se veía reblandecido, ya que con la adición del interés legítimo era viable que las sentencias de amparo tuvieran efectos que impactaran en la esfera jurídica de personas ajenas al juicio de garantías, y que tal circunstancia ciertamente obedecía a que no podía suspenderse la fuerza normativa de la Constitución por el mencionado principio.

Dicho de otra forma y aplicado en las omisiones legislativas, resultaba inapropiado que el juicio de amparo se siguiera concibiendo improcedente ante las inacciones del legislador bajo la justificación de que la resolución daría efectos generales, en virtud de que con ese razonamiento se generaba una transgresión al principio de supremacía constitucional porque al velar por el principio de relatividad y dejar de lado el de supremacía se omitía por completo la fuerza normativa de la ley suprema.

De ahí que haya concluído que los tribunales de amparo en su calidad de órganos garantes del orden constitucional y de los derechos fundamentales, tenían plena facultad para analizar las omisiones legislativas que los quejosos plantearan en sus demandas y de ordenar a los órganos parlamentarios que subsanaran los vicios de constitucionalidad que su conducta omisiva hubiere generado en contra de los gobernados.

Consecuentemente, lo anterior abrió paso a que la Primera Sala se pronunciara sobre el interés legítimo de la quejosa y en cuanto al carácter de la cámara de diputados como autoridad responsable, indicando que, por una parte, el interés legítimo se acreditaba conforme a la violación que la omisión reclamada le causaba a la asociación quejosa, en el entendido de que la actividad principal de ésta versaba en documentar y denunciar la utilización de publicidad oficial como un método de censura, por lo que el acto omisivo reclamado le impedía el cumplimiento de su objeto social, por lo que en la especie existía un vínculo que relacionaba de manera cercana a la quejosa con la normatividad omitida, y de otorgarse el amparo, aquella sí tendría un beneficio real.

Finalmente, la Sala señaló que en casos en los que se reclamen omisiones legislativas era innecesario señalar como autoridades responsables al Ejecutivo y al Secretario de gobernación dada la naturaleza del acto reclamado, la cual es meramente atribuible al órgano legislativo.

#### **3.4.2. ESTUDIO DE FONDO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.**

Este apartado estará destinado al análisis del considerando Sexto de la sentencia que nos ocupa, en el que se abordó el estudio de fondo del asunto bajo dos temas esenciales: I) la existencia de una omisión legislativa, siendo ésta la inactividad del

legislador para emitir alguna ley, aun ante la existencia de un mandato constitucional y II) la forma en que dicha omisión vulneró los derechos de la quejosa.

### I) Existencia de una omisión legislativa.

El análisis respectivo comenzó citando el contenido del artículo Tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de 10 de febrero de 2014<sup>89</sup>, el cual ordenó al Congreso de la Unión expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

En principio, mencionó que había sido criterio reiterado del Pleno del Alto Tribunal que una disposición transitoria gozaba del mismo atributo de obligatoriedad que la norma común a la que corresponde<sup>90</sup>.

En ese sentido, el precepto transitorio referido constituye una porción normativa que conlleva un mandato obligatorio –en el caso– que el Congreso de la Unión en un tiempo determinado emitiera la Ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, lo cual en ningún momento fue acatado por el órgano parlamentario, es decir, incumplió por completo su obligación constitucionalmente ordenada.

Por ello, la Sala indicó que resultaba de primordial importancia que se subsanara tal vicio y que el órgano legislativo diera cumplimiento a la obligación legislativa pendiente.

### II) Los efectos de la omisión legislativa en la libertad de expresión.

Siguiendo su línea argumentativa, la Primera Sala declaró fundados los argumentos de la quejosa referentes a que la ausencia de la norma cuya omisión se había reclamado, permitía un uso indebido y discrecional de la repartición de la publicidad

---

<sup>89</sup> “***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.***”

<sup>90</sup> Véanse acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002, ADR 1250/2012 y acción de inconstitucionalidad 99/2016.

oficial y generaba censura a los medios de comunicación; lo cual, para su estudio, segmentó en los siguientes temas:

- A. La importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática.
- B. La libertad de expresión y los medios de comunicación; y
- C. La publicidad oficial como un mecanismo de restricción indirecta.

#### **A. La importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática.**

Aquí la Primera Sala comenzó a explicar la doctrina que con el paso del tiempo, el Alto Tribunal había desarrollado sobre el derecho a la libertad de expresión, indicando que dentro de los precedentes existentes<sup>91</sup>, se había pronunciado en el sentido de que el vínculo entre la libertad de expresión y la democracia actuaba como un elemento protector sobre el derecho de cada individuo a expresar sus ideas, ya que tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas resultaba trascendental para el ejercicio de otros derechos como los correspondientes al derecho de asociarse reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado, todo lo cual impactaba en la calidad de vida democrática de un país.

Así, a criterio de la Primera Sala, si los ciudadanos no contaban con plena seguridad de que el derecho los protegía en su posibilidad de expresar y publicar de manera libre sus ideas, entonces era imposible tener una evolución sobre el aspecto consistente en que los ciudadanos tuvieran oportunidad e interés para involucrarse en los asunto públicos relevantes para el país.

De esa forma, explicó que la libertad de expresión comprendía por una parte, una dimensión individual cuyo vinculo resultaba demasiado cercano a la autonomía personal y con el aspecto referente a que cada individuo tenía en plena libertad para tomar decisiones sobre sus propias vidas y actuar en consecuencia; y por otra parte, atendía a una dimensión colectiva, la cual se relacionaba con la discusión y debate que al respecto puede suscitarse a causa de la circulación y expresión de ideas

---

<sup>91</sup> Véanse amparo en revisión 91/2004 y amparo directo en revisión 2044/2008.

colectivas, supuesto en el cual, el Estado tiene la obligación de eliminar todas aquellas barreras a la libre circulación de ideas.

Señaló que sobre ese tema la Corte IDH en su opinión consultiva 5/85 indicó que – en el aspecto individual– la libertad de expresión implicaba que nadie podía ser arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento ya que representaba un derecho de cada individuo, es decir, que el derecho en cuestión no se agotaba con la expresión de ideas, sino que también abarcaba la utilización de cualquier medio apropiado para difundir su pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios.

En cambio, por el ámbito colectivo, la Sala refirió que el órgano convencional sostuvo que la libertad de expresión implicaba un derecho de toda la sociedad a recibir información y conocer la expresión del pensamiento ajeno en el contexto de un intercambio de ideas e informaciones para la comunicación masiva; reflexión que concluyó –el Tribunal internacional– en que la libertad de expresión se constituía como un elemento primordial que propiciaba la existencia de una sociedad democrática.

Así pues, la Primera Sala citó diversos casos resueltos por la Corte IDH<sup>92</sup> que contribuyeron a la doctrina convencional del derecho a la libertad de expresión, en los cuales se explicaron las dimensiones antes referidas en el sentido de que ambas poseen igual importancia y por ello deben ser garantizadas de manera simultánea para efectivizar por completo el derecho, aunado a que su alcance no se limitaba únicamente a los gobernados entendiéndolos como simples ciudadanos, sino que también tenía un amplio margen dentro del rol que juegan los medios de comunicación en una sociedad democrática.

De tal forma, la Sala concluyó que conforme a su doctrina histórica y constante, dentro de la democracia constitucional nacional, la libertad de expresión siempre ha gozado de una posición preferencial por ser un derecho funcionalmente central debido a que asegura a las personas ambientes esenciales para el ejercicio de su

---

<sup>92</sup> Véanse casos “*Olmedo Bustos y otros vs. Chile*” y “*Ivcher Bronstein vs. Perú*”

autonomía (individual) y propicia el correcto funcionamiento de la democracia representativa<sup>93</sup>.

## **B. La libertad de expresión y los medios de comunicación.**

Recapitulando, la sala indicó que los medios de comunicación juegan un papel importante dentro del despliegue de la función colectiva de la libertad de expresión, además de que éstos son entes cuyas opiniones suelen imponerse en la sociedad, porque dominan dominando la opinión pública y generan diversas vertientes de ideas, ya que los líderes de opinión al emitir sus creencias impactan en cientos de personas.

Por otra parte, entrando en materia del derecho y los medios de comunicación, la Sala recordó que en la ya citada opinión consultiva 5/85, se estableció que la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación se encuentren virtualmente abiertos a cualquier ideología sin discriminación alguna o exclusión sobre algún tipo de grupo o individuo en particular, pues más bien, lo que se pretende con el derecho en cuestión, radica en que los medios de comunicación figuren como verdaderos vehículos que propicien el ejercicio del derecho y no que actúen como entes que lo restrinjan.

Por ello, atendiendo a que la naturaleza de los medios de comunicación ciertamente estriba en llevar a cabo una proliferación del ejercicio del derecho a través de la adecuación a las condiciones sociales que los actores comunicativos se ven obligados a realizar para una libre circulación de ideas, no era idóneo que el Estado fijara discrecionalmente qué medios comunicativos serían los encargados de la publicidad oficial porque en dicha actividad existía la probabilidad de suponer intereses afines a los actos de los gobiernos y por ende, la susceptibilidad de que los líderes de opinión intentaran imponer ideologías sesgadas con tal de obtener recursos.

---

<sup>93</sup> Ver tesis 1a. XXII/2011 (10a.) de rubro: ***“LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA”***

También, refirió que en el caso de Kimel vs Argentina, la Corte IDH subrayó que la importancia de la libertad de expresión radicaba, en gran parte, en la responsabilidad que dicha profesión conlleva para quienes ejercen de manera profesional las labores de comunicación, por lo que el Estado debía equilibrar la participación de las diversas informaciones que formen parte del debate público para impulsar un pluralismo informativo. En ese aspecto, –la Sala–mencionó que la Corte IDH se había pronunciado en el sentido de que los medios de comunicación son mecanismos que sirven al ejercicio del derecho a la libertad de expresión de quienes lo utilizan como medio de difusión de sus ideas o informaciones.

Bajo ese contexto, la Sala concluyó que la doctrina constitucional sobre la libertad de expresión es facultad de los tribunales constitucionales, por ser éstos quienes se encuentran en aptitud de garantizar la existencia de un clima de seguridad y libertad donde los medios puedan desplegar vigorosamente la importante función que están llamados cumplir en una sociedad democrática, todo ello para proteger el debate plural sobre asuntos que sean especialmente relevantes para la sociedad.

### **C. La publicidad oficial como un mecanismo de restricción indirecta.**

En esta parte, la Sala concluyó su estudio de fondo argumentando que de acuerdo a la línea argumentativa esgrimida a lo largo de la resolución que ahora se analiza, los medios de comunicación resultaban fundamentales para la existencia del debate plural e incluyente, así como de una democracia deliberativa, ya que con ellos, la ciudadanía puede formarse una opinión propia sobre los temas que al respecto se puedan exponer, y con ello, por lógica consecuencia, los medios comunicativos necesitan ingresos económicos para poder llevar a cabo sus labores y cumplir con la función social que se les ha atribuido, por lo que este aspecto se vuelve de especial relevancia.

Así, en el caso concreto la Sala mencionó que los poderes y órganos públicos al realizar cotidianamente actividades de comunicación social para cumplir con fines informativos, educativos o de orientación social, utilizan medios de comunicación para comprar espacios de publicidad de distintos tipos, ello dependiendo de los destinatarios a los que vaya dirigido el contenido informativo por lo que los ingresos

que al respecto reciban los medios de comunicación por parte del gobierno, forman parte de su remuneración por el servicio prestado y por ende, constituyen recursos que ayudan a que los medios sigan operando.

Indicó que sobre el tema, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión había recalcado que los costos de producción de los medios de comunicación son elevados por lo que el porcentaje sustancial que el gobierno invierte en publicidad se torna considerable y tales cifras realmente no son conocidas por la ciudadanía, incluso en algunos casos los medios podían llegar a recibir hasta un 40% o 50% del total de sus ingresos por parte del gobierno<sup>94</sup>.

Por ello, al ser tan alto, para algunos medios, el hecho de que el gobierno pudiera suprimir los recursos otorgados de manera arbitraria se traduciría prácticamente en su extinción, lo cual podía conllevar no solamente una simple supresión o negativa de asignar publicidad oficial hacia un medio en específico, sino que al carecer de regulación, podía propiciarse un tipo de castigo que el Estado efectuara en contra de algún medio y de la ciudadanía, lo cual redundaría en que los medios para que les fuera asignada publicidad oficial se vieran condicionados a tergiversar información y emitir notas informativas favorables hacia los poderes públicos.

De tal forma que la alta dependencia generada por los motivos expuestos, –a juicio de la Sala– debía analizarse a la luz de lo planteado por la quejosa, es decir, a partir de la ausencia de reglas claras y precisas que normaran la transparencia que debía permear en la asignación de la publicidad oficial, pues tal situación impactaba en los ámbitos individual y colectivo de la libertad de expresión, y que tal y como lo refirió la quejosa, resultaba inconstitucional.

Lo anterior, porque la falta de regulación generaba un uso arbitrario del presupuesto en materia de comunicación social, cuestión que a su vez propiciaba un mecanismo que el Estado podía utilizar para mermar, restringir o limitar la libertad de expresión, lo cual está prohibido tanto por la Constitución como por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

---

<sup>94</sup> Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2003, párrafo 4.

En ese sentido, la Primera Sala concluyó que la falta de reglas claras y transparentes que fijen las bases sobre las cuales debía asignarse el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobiernos constituye un medio de restricción indirecta de la libertad de expresión pues propicia que la política de gasto en comunicación sea canalizada hacia medios de comunicación afines a los intereses del gobierno y quede restringido el acceso a otros medios de comunicación que sean críticos a las posiciones del Estado.

La Sala también recordó que en el amparo en revisión 531/2011, había concluido que la libertad de expresión también podía restringirse mediante vías o medios indirectos, dirigidos a impedir la comunicación y circulación de ideas así como las opiniones, lo cual favorecía la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial con el objeto de castigar, premiar o privilegiar a los comunicadores y a los medios, de tal forma que el Estado debía abstenerse de utilizar su poder y recursos públicos, para restringir de esa forma la comunicación de ideas, pues de esa forma se lograba obstruir el funcionamiento de la democracia.

Así, la Sala relacionó lo antes mencionado con el caso concreto, y concluyó que la restricción a la libertad de expresión significaba un efecto silenciador hacia los medios de comunicación críticos a través de una presión económica que de alguna forma implicaba asfixiar monetariamente a los medios comunicativos, y a su vez, generaría que éstos se vieran castigados y comenzaran a emitir opiniones acordes y favorables con las actividades gubernamentales, situación que tendría un efecto disuasivo en la libertad de expresión así como en la democracia nacional.

También, sostuvo que conforme a la dimensión colectiva de la libertad de expresión impuesta por el Estado, su deber debía ceñirse meramente a un actuar neutral en la asignación de recursos; de ahí que resultara completamente necesario la reglamentación correspondiente.

Por ello, la ausencia referida y reclamada por la quejosa dejaba en clara evidencia que cualquier gasto realizado podía llevarse a cabo de manera arbitraria por virtud de la inexistencia de fundamentos para su ejercicio y control.

Finalmente, la Sala precisó que aun con todo lo referido a lo largo de su resolución, no debía entenderse que los medios de comunicación tuvieran un derecho a que necesariamente se les asignen recursos estatales por concepto de comunicación oficial, ya que constitucionalmente no existía derecho alguno que protegiera tal circunstancia en favor de los medios de comunicación.

Consecuentemente, la Sala resolvió que la especie se acreditaba que el Congreso de la Unión había sido omiso en emitir la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional y que tal circunstancia resultaba violatoria del derecho a la libertad de expresión en sus dos vertientes, colectiva e individual, e hizo énfasis en que el criterio emitido en la resolución respectiva se refería exclusivamente a la inconstitucionalidad del cúmulo de cosas que generaba la omisión reclamada por la quejosa.

Por último, dictó la sentencia para el efecto de que se obligara a la autoridad responsable, a emitir la legislación correspondiente conforme al artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, señalándole que el cumplimiento debía darse antes del 30 de abril de 2018.

Como puede observarse el contexto de la decisión sobre el fondo del asunto, si bien versó sobre el derecho vulnerado a la parte quejosa (libertad de expresión) y su importancia para el desarrollo democrático para el país, lo cierto es que todo ello tuvo su génesis en aspectos procesales del juicio de amparo promovido.

En efecto, la parte formal que al principio se analizó y que se insiste, fue lo que permitió llevar a cabo todo el estudio posterior, consistió en la procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones legislativas, así como en el carácter de la autoridad legislativa y las facultades que al respecto los jueces de amparo tenían para proteger los derechos violados a partir de las conductas omisivas reclamadas.

Inclusive, esta situación no fue ajena ni soslayada en esta última parte de la resolución que se dedicó al escrutinio del derecho a la libertad de expresión, pues para establecer la importancia que el referido derecho tiene dentro de la vida nacional del país, fue necesario que la Sala fijara de manera específica las violaciones que la omisión legislativa reclamada generaba no solamente en la esfera

jurídica de la quejosa sino a la población en general, concluyendo en que la ausencia de regulación propiciaba ambientes de inseguridad susceptible de transgredir el derecho mencionado.

Es decir, la violación alegada en todo momento fue analizada a partir de la conducta omisiva por parte del órgano legislativo y de ahí, se logró señalar la importancia de contar con una legislación que estableciera las directrices necesarias para llevar a cabo el ejercicio de la publicidad oficial y por consiguiente el de la libertad de expresión, así como su efectivización y protección.

### **3.5. CRITICA A LA RESOLUCIÓN.**

Como ha podido observarse, la decisión adoptada por el Primera Sala esencialmente se basó en los considerandos quinto y sexto, en el primero de ellos se analizaron los agravios de la parte quejosa-recurrente en contra del sobreseimiento decretado por el Juez que conoció del amparo indirecto, mientras que el segundo consistió en el pronunciamiento sobre el derecho vulnerado y la omisión legislativa reclamada en el escrito inicial de la demanda.

Por ello, si bien la opinión que se hará al respecto será de manera general, se mencionarán algunas cuestiones particulares –las más importantes a juicio de quien suscribe– para expresar la conformidad o inconformidad respecto de sus consideraciones y por ende, con las decisiones alcanzadas por la Primera Sala.

Ante todo debe recordarse que las conclusiones alcanzadas en la resolución consistieron en lo siguiente:

#### **Por lo que hace al considerando quinto:**

- Revocar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, esencialmente porque:
  - La materia de impugnación no incidía en cuestiones de índole político-electoral, porque si bien el artículo transitorio constitucional cuya inobservancia se alegó, se emitió en el contexto de una reforma electoral, lo cierto era que dicho artículo no contenía temas electorales, es decir, tópicos que se relacionaran con el proceso electoral o con la integración y/o funcionamiento de los partidos políticos.

- Se estableció que las omisiones legislativas sí constituyen actos de autoridad y por ello el juicio de amparo resulta procedente.
- Se hizo la distinción entre tres tipos de omisiones, las administrativas, jurisdiccionales y las legislativas, y sobre esta última se mencionó que se subdividían en absolutas en competencia de ejercicio obligatorio, relativas en competencia de ejercicio obligatorio, absolutas en competencia de ejercicio potestativo y relativas en competencia de ejercicio potestativo.
- Se estableció que para efectos del juicio de amparo, se actualizará una omisión legislativa en aquellos casos en los que exista un mandato constitucional expreso que ordene al órgano parlamentario el deber de legislar en determinado sentido.
- Se dijo que posterior a las reformas constitucionales de 2011, la fracción I del artículo 103, así como la fracción II del diverso 107 constitucional establecían de manera concisa que los tribunales federales serían competentes para conocer de toda controversia originada por normas generales, actos u omisiones que violen derechos humanos, y que el juicio de amparo indirecto procedía en contra de actos u omisiones que provinieran de autoridades distintas de las judiciales, administrativas o del trabajo, respectivamente.
- Por ello, se indicó que el juicio de amparo indirecto era procedente en contra de omisiones legislativas porque
- También, se concluyó que el principio de relatividad de las sentencias, a la luz del nuevo parámetro de regularidad constitucional, no tenía el alcance de hacer improcedente el juicio de amparo en contra de omisiones legislativas, ya que éste no podía estar por encima del principio de supremacía constitucional.
- De igual forma, se mencionó que los tribunales de amparo en su carácter de órganos garantes del orden constitucional tenían plena facultad para ordenar a los poderes legislativos el cumplimiento de las disposiciones de la norma suprema, por lo que el sostener la improcedencia del juicio de amparo aun y cuando se aleguen violaciones a derechos humanos, implicaría desconocer la fuerza normativa de la constitución.
- La Sala se pronunció sobre el interés legítimo de la quejosa, señalando que conforme a diversos precedentes se ha establecido que para la existencia de un interés legítimo se requería 1) que el interés esté garantizado por un derecho objetivo, 2) que el acto reclamado afecte la esfera jurídica de la quejosa en sentido amplio, de manera directa o indirecta, 3) la existencia de un vínculo entre una persona y la pretensión de tal forma que la anulación produzca un beneficio actual o futuro, 5) que

la afectación sea apreciada desde un parámetro de razonabilidad y 6) que el interés sea armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo, todo lo cual se acreditó en el caso concreto.

- Finalmente se refirió que en ese tipo de asuntos no resultaba necesario señalar al Presidente de la República ni al Secretario de Gobernación como autoridades responsables porque toda la responsabilidad recaía en el órgano legislativo.

**Por lo que hace al considerando sexto:**

- Otorgó el amparo bajo las siguientes consideraciones:
  - La Sala resolvió que el constituyente le impuso la obligación al Poder Legislativo el deber de expedir una Ley que reglamentara el párrafo octavo del artículo 134 constitucional en un plazo determinado –y que ya había transcurrido por mucho– sin que al respecto se hubiere efectuado, situación que causó afectaciones a los derechos de la asociación quejosa.
  - Conforme a los argumentos planteados en la demanda de amparo referentes a que la omisión legislativa reclamada transgredía la libertad de expresión, prensa e información porque la ausencia de regulación permitía el uso arbitrario y discrecional de la repartición de publicidad oficial, generando cesura a medios informativos, la Sala señaló que la libertad de expresión resultaba en extremo relevante.
  - Lo anterior, porque se mencionó que de acuerdo a los precedentes sobre el derecho a la libertad de expresión tanto en su dimensión colectiva como individual contribuyen a la conformación de una ciudadanía informada y crítica hacia las actuaciones de los poderes públicos, lo cual funge como una condición básica para el funcionamiento de una democracia representativa.
  - También, se resolvió que existe un vínculo insoslayable entre el mencionado derecho y los medios de comunicación porque aquel permite la existencia de medios profesionales e independientes, por lo que el Estado tiene la obligación de garantizar que los medios informativos puedan ejercer su función de manera segura, lo cual se logra a través de los jueces de amparo.
  - Se determinó que en algunas ocasiones la publicidad oficial puede funcionar como un mecanismo restrictivo de la libertad de expresión y que en el caso concreto, era evidente que los entes gubernamentales acostumbraban a contratar servicio de comunicación social para cumplir con fines informativos, educativos o de orientación social, es decir, adquirirían espacios publicitarios para la proliferación de sus mensajes; situación que implicaba que los medios

de comunicación obtuvieran ingresos para difundir la comunicación social del Estado.

- De tal forma que, la suspensión de ingresos en contra de los medios de comunicación por parte del Estado implica que éstos pierdan objetividad e imparcialidad con tal de seguir obteniendo recursos para su funcionamiento, situación que da pie a que los medios emitan opiniones favorables hacia las gestiones gubernamentales.
- De ahí que la ausencia de una reglamentación sobre la asignación del gasto en materia de comunicación social tenga el alcance de vulnerar el derecho a la libertad de expresión en su dimensión colectiva e individual, pues propicia que el Estado castigue a aquellos medios informativos que han sido severos en sus críticas quitándoles recursos públicos, cuestión que se traduce en restricciones o limitaciones indirectas a la libertad de expresión.
- Por ello, la Sala concluyó que la omisión reclamada consistente en la ausencia de reglas para la distribución del gasto en comunicación social constituye un medio de restricción indirecto a la libertad de expresión.

Ahora bien, expuesto lo anterior y atendiendo al orden de la resolución en primer lugar, en un ámbito técnico-formal se estima incorrecto que el escrutinio de los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado se hubieren englobado en un apartado referente a la *“Procedencia del recurso de revisión”*, pues a juicio del sustentante, lo relativo a la procedencia del recurso de revisión, por una parte, ya se había tratado en el recurso de revisión tramitado ante el Tribunal Colegiado de Circuito<sup>95</sup> que precedió en el conocimiento del asunto, por ser quién en primer término admitió el medio de impugnación y le dio trámite; y por otra parte, porque dicho tema también fue materia de análisis en la solicitud de facultad de atracción 132/2015<sup>96</sup>, de la cual derivó el amparo en revisión 1359/2015, por lo que en realidad ya no resultaba necesario un considerando en el que aparentemente se fuera a analizar la procedencia del recurso de revisión.

---

<sup>95</sup> R.A. 344/2014, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito.

<sup>96</sup> Asunto por el cual se determinó que la Primera Sala se avocara al estudio del recurso de revisión 344/2014. La SEFA fue resuelta en sesión de cinco de agosto de dos mil quince.

Por otra parte, atendiendo a la técnica del recurso de revisión en amparo indirecto, la Sala omitió –una vez revocado el sobreseimiento– pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de causales de improcedencia diversas a las advertidas por el juez de origen, y en el entendido de que no existiera alguna otra, debía señalarlo y entonces proceder al dictado de la resolución que en derecho correspondiera<sup>97</sup>, sin embargo en el caso concreto la Sala no colmó esta cuestión.

Lo mismo se aprecia del estudio que se realizó del interés legítimo de la quejosa, pues tal circunstancia debió haber atendido a los argumentos expresados por la Cámara de Diputados en donde sostuvo que la quejosa no había logrado acreditar su interés legítimo ni jurídico, es decir, no debió analizarse como una cuestión abstracta, sino en función de lo dispuesto en el artículo 93, párrafo segundo de la Ley de Amparo.

De igual forma no se comparte la metodología, pues conforme a la síntesis de los agravios realizada por el propio ponente, únicamente debió ceñirse de manera directa a dar contestación a los 3 puntos esgrimidos por la quejosa-recurrente, consistentes en: **1)** la omisión por parte del juez de estudiar los conceptos de violación en los que planteó la paralización de cualquier acto tendente a la emisión de la ley omitida, **2)** si el acto reclamado incidía en la materia electoral y **3)** si la interpretación del principio de relatividad efectuado por el Juez de distrito transgrede los derechos de acceso a la justicia y recurso judicial efectivo, y no así a los 3 temas adicionales que integró (los Tribunales de amparo frente a las omisiones legislativas, el interés legítimo de la quejosa, autoridades responsables en una omisión legislativa).

También, se estima que los agravios debieron haber sido contestados uno a uno y a partir de la determinación que se alcanzara –en este caso, declararlos fundados–

---

<sup>97</sup> ***“Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:***

***I. Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida.***

***Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada;***

***[...]”***

delimitar la precisión de los actos reclamados genuinamente en la demanda de amparo.

En suma la técnica utilizada en la resolución que ahora se estudia, pareciera más cercana a la de un control abstracto de constitucionalidad (acción de inconstitucionalidad) que de un control concreto.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el considerando quinto, se subdividió en dos apartados, **I)** consistente en determinar si los actos reclamados se trataban de una controversia en materia electoral, mientras que el **II)** versó respecto a la procedencia del juicio de amparo frente a las omisiones legislativas.

En cuanto al tema **I)** consistente en si el asunto versaba sobre la materia electoral, se estima correcta la determinación de la Sala en el sentido de que la norma no incidía en dicha materia, conclusión que atendió a los precedentes en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se había pronunciado sobre aquellas leyes que tenían el carácter electoral y que esencialmente se definían como reglamentaciones que regulaban aspectos directos en cuanto a los procesos electorales, tales como: regulación de partidos políticos, su financiamiento, estatutos, control, vigilancia, acceso a medios de comunicación o alguna cuestión similar.

De tal forma, que los actos reclamados al no estar relacionados de manera directa con los temas mencionados, no podía afirmarse que se trataran de cuestiones en materia electoral, ya que no figuraban como normas que regularan alguna situación dentro de los procesos electorales o de los partidos políticos, pues más bien, el fondo del reclamo tenía que ver con la materia de gasto público en publicidad oficial.

Consecuentemente, esta determinación alcanzada por la Primera Sala se estima correcta, pues la materia central de la litis de ninguna forma podía considerarse de naturaleza política electoral.

#### **I) Procedencia del juicio de amparo ante omisiones legislativas.**

En cuanto a la procedencia del juicio de amparo ante omisiones legislativas, como se mencionó anteriormente, la Sala resolvió que el juicio de amparo sí resultaba

procedente en contra de omisiones atribuidas al Poder Legislativo y ello lo determinó al estudiar 5 apartados<sup>98</sup> que a consideración de la Sala resultaban esenciales para emitir su resolución.

En ese contexto, aunque no se comparte la metodología, se estima acertado lo resuelto y ello obedece en mayor parte, a que la conclusión alcanzada, especialmente, sobre el principio de relatividad de las sentencias se llevó a cabo a la luz del nuevo parámetro de regularidad constitucional.

Como puede desprenderse de la lectura del presente trabajo, la Sala efectuó un estudio sobre la doctrina judicial que se había establecido –previo a las reformas constitucionales de 2011– sobre las omisiones legislativas dentro del juicio de amparo, así como lo relativo al principio de relatividad de las sentencias, haciendo notar que el Alto Tribunal, tratándose del juicio de amparo, había sido contundente en señalar que no cabía la posibilidad de reclamar omisiones por parte de los órganos parlamentarios debido a que los efectos que al respecto se dictaran serían contrarios al principio mencionado.

Sin embargo, la Sala en una nueva reflexión que involucró las reformas en derechos humanos, en materia de amparo y la evolución del sistema normativo nacional, propuso un cambio radical de criterio sobre esos dos temas, en el sentido de que no debía considerarse que las autoridades únicamente podían transgredir derechos mediante actos de carácter positivo, ya que las omisiones por parte de éstas también eran capaces de violar los derechos de los gobernados, incluso en mayor medida que los actos positivos, y más aún cuando la omisión –total o parcial– se suscitara ante la existencia de un mandato constitucional, por lo que en ese aspecto, el principio de relatividad debía ser percibido de manera más flexible, pues

---

<sup>98</sup> Específicamente fueron los siguientes:

1. La procedencia del amparo en contra de omisiones legislativas.
2. El principio de relatividad en las sentencias de amparo.
3. Los Tribunales de amparo frente a las omisiones legislativas.
4. El interés legítimo de la quejosa.
5. Autoridades responsables en una omisión legislativa.

con la rigidez en que se venía considerando sobre el tema, hacía imposible reparar las violaciones a derechos fundamentales por parte de los órganos parlamentarios.

Como se adelantó, tal conclusión se estima correcta, pues a partir de las reformas de 2011, el orden constitucional previó dos dimensiones que regirían al sistema constitucional mexicano, la primera consistente en la supremacía de la Constitución General y la segunda en la jerarquía normativa que ostentan en conjunto la Constitución, las leyes que de ésta emanaran y los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano.

Estos elementos indicaron que cualquier otra normatividad secundaria así como los actos de autoridad debían ceñirse por completo a los nuevos mandatos supremos, de manera que los principios constitucionales en todo momento debían prevalecer por encima de los diversos establecido en normas de rango inferior.

Así, el principio de supremacía constitucional, dentro del tema de omisiones legislativas obtuvo gran relevancia, pues al ser el presupuesto de la regularidad constitucional y de la jerarquía normativa se tornó esencial para lograr la eficacia de las disposiciones fundamentales<sup>99</sup>, y ello en gran medida porque la supremacía constitucional encuentra origen en su propia naturaleza de norma fuente, no sólo de otros ordenamientos, sino también de la organización de un Estado, por ser la constitución, esa norma jerárquica superior que indica el camino para el control de la constitucionalidad de los actos –entendido en sentido amplio– de los poderes públicos.

Lo anterior, se afirma porque el contenido del principio de supremacía constitucional fue objeto de un gran cambio en cuanto a su contenido y percepción a raíz de las reformas constitucionales aludidas, lo cual permitió que el referido principio supremo pudiera interpretarse en formas distintas en comparación a la noción que se manejaba, y tal circunstancia atendió al nuevo margen que comprendió la

---

<sup>99</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México UNAM, 1998, p. 47.

obligatoriedad del derecho internacional y a la vinculatoriedad de los derechos humanos que se adoptó en el texto constitucional<sup>100</sup>.

Este principio, en conjunto con la norma suprema rige en gran parte la vida social y política de un Estado por lo que bajo ninguna circunstancia puede convertirse en letra muerta, es decir, siempre debe permanecer vigente y tener plena eficacia dentro del orden jurídico nacional, y por ello, también resulta permanentemente necesario que existan mecanismos o técnicas que garanticen el cumplimiento del texto constitucional.

Esta situación, nos conduce a otra figura que también es demasiado importante y que fungió como otro propulsor de la nueva reflexión sobre las omisiones legislativas.

En efecto, el reconocimiento de la procedencia del juicio de amparo frente a omisiones legislativas, efectuado, atiende a otro aspecto íntimamente vinculado con la supremacía constitucional, consistente en la fuerza normativa de la constitución.

La fuerza normativa de la constitución puede ser definida de distintas formas sin embargo –a juicio de quien suscribe– la mejor forma de entender este tema es desde la perspectiva de lo que representa la Constitución como norma jurídica, es decir, conforme a su contenido, el cual tiene valor normativo inmediato y directo, lo que significa que puede abarcar a toda la población, tanto gobernados, como autoridades.

También, puede decirse que a causa de esta mediatez que se menciona, resulta necesario que –como norma jurídica– cuente con un esquema que la proteja de cualquier acto que la contradiga o pretenda vulnerar, ya que su fuerza normativa en gran parte estriba en la capacidad que tiene para adaptarse a los cambios contextuales que sucedan en la población, así como a la permanencia que tal circunstancia implica; y por último, teniendo en cuenta que la constitución es el fundamento de validez de todos los demás ordenamientos, es dable concluir que

---

<sup>100</sup> Rosario, Marcos del, *La cláusula de supremacía constitucional. El artículo 133 constitucional a la luz de su origen, evolución jurisprudencial y realidad actual*, México, Porrúa, 2011, p. 210.

tal situación permite llevar a cabo un control de regularidad constitucional/normativa sobre las legislaciones que la contradigan.

De esa forma, se puede decir que la fuerza normativa de la constitución se sustenta en su propósito de permanecer en todo momento vigente, lo cual, no implica una cuestión de inmutabilidad, sino de aplicabilidad efectiva en atención a la adaptabilidad que debe mostrar frente a las diversas circunstancias que se presenten en el contexto social. Dicho de otra forma, la fuerza normativa de la Constitución tiene origen en la capacidad de operar en la realidad de la vida histórica de forma determinante y reguladora<sup>101</sup>.

En ese sentido, la fuerza normativa constitucional refleja la convicción que los mandatos supremos pretenden expresar sobre los intereses generales y de mayor importancia para la sociedad, pues ahí se afanan los objetivos, valores y finalidades del pueblo que aseguran su pervivencia y evolución, de manera que, de cierto modo, la fuerza normativa en algunas circunstancias pudiera verse condicionada por la voluntad constante de los destinatarios a quienes se les encomienda su cumplimiento.

Por ello, es que se insiste en la imperiosa necesidad que subyace para lograr la vigencia permanente del texto constitucional, así como de los principios que le otorgan efectividad (legalidad, seguridad jurídica y certeza, por mencionar algunos) pues sólo de esa forma es posible hablar de un verdadero estado de derecho.

Es así como la constitución en su conjunto, y sobre todo, vista desde estos dos elementos que les dan vida a sus disposiciones, se puede establecer que el texto supremo al reconocer derechos les otorga una constancia normativa real e inmediata, la cual no puede quedarse en simples pretensiones o ideales, ni mucho menos en una retórica que engalane el documento rector, sino que debe velar por que todos los integrantes de la sociedad tengan acceso a los derechos fundamentales.

---

<sup>101</sup> Hesse, Konrad, *Concepto y cualidad de la constitución*, en *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, pp. 3-4

Por ello, el principio de supremacía constitucional y la fuerza normativa propician el funcionamiento de un estado de derecho democrático en un sentido objetivo y subjetivo, es decir, en el ámbito objetivo que da sustento a los ordenamientos jurídicos secundarios y subjetivo que se dirige a los derechos, libertades y garantías que se le otorgan a cada persona.

Esta última cuestión también cobra especial relevancia en el presente trabajo, pues conforme a los derechos y libertades que la Constitución reconoce y otorga a los gobernados es que se encuentra otro sustento bastante sólido –además de la supremacía y fuerza normativa constitucional– para la procedencia del juicio de amparo frente a omisiones legislativas.

Uno de esos derechos que figuran es el de acceso a la impartición de justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución General, el cual establece en favor de los gobernados los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita<sup>102</sup>.

Este derecho, visto de manera general, se encuentra dirigido a asegurar que los gobernados tengan acceso a una justicia tal, que las autoridades en todo momento se vean obligadas a observar la totalidad de derechos que protegen a las personas.

En este aspecto, es importante destacar lo relativo a la justicia completa que implica todo el entramado diseñado en el artículo 17 constitucional, pues en particular este principio implica que las autoridades que conozcan de algún asunto, tienen la

---

<sup>102</sup> Véase tesis 2a. XXI/2019 (10a.), de rubro y texto: **“DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE JUSTICIA COMPLETA RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007, determinó que el derecho a la tutela judicial efectiva consagra los siguientes principios: 1) de justicia pronta; 2) de justicia completa; 3) de justicia imparcial; y 4) de justicia gratuita. Ahora, si el citado derecho está encaminado a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, solo materialmente jurisdiccionales. En ese contexto, es factible concluir que dentro del principio de justicia completa, se puede incardinar el derecho a que las sentencias dictadas se ejecuten plena y cabalmente, ya que de otra manera no es posible entender que exista completitud en el fallo pronunciado si no se ejecuta y materializa en los hechos, tal y como lo determinó previamente el órgano jurisdiccional correspondiente.”**

obligación de emitir un pronunciamiento en el que abarquen todos los planteamientos esbozados por los particulares y garantizar que la resolución que al respecto se emita, resolverá el conflicto correspondiente desde una perspectiva en la que medie y se privilegien los derechos fundamentales de los justiciables.

En ese mismo tenor, es transcendental hacer mención de la garantía a la tutela judicial efectiva, la cual se concibe como el derecho que tiene toda persona para acudir a los tribunales a plantear una pretensión o a defenderse de ella con el fin de que a través del procedimiento respectivo un juzgador dicte la resolución correspondiente, por lo que cualquier imposición de requisitos, carga u obstaculizaciones que sean desproporcionales o irracionales es entendido como una transgresión al derecho en cuestión<sup>103</sup>.

Asimismo no se puede dejar de considerar otra de las vertientes del derecho de acceso a la justicia, consistente en el acceso a un recurso judicial adecuado y efectivo. Esta modalidad del derecho primeramente referido significa que todas las personas tienen derecho a recurrir las actuaciones de las autoridades ante un

---

<sup>103</sup> Véase tesis: 1a./J. 42/2007 de rubro y texto: ***“GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos -desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público - en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.”***

tribunal o juez competente, y que éste se pronuncie sobre su legalidad o en su caso, constitucionalidad.

Este derecho en favor de los gobernados se ha visto colmado con el juicio de amparo, pues la propia Corte IDH ha reconocido que éste se encuentra dentro del ámbito del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que por su naturaleza, es concebido en general como un procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos constitucionales y convencionales, por lo que es considerado como el medio de defensa por excelencia diseñado para la protección y garantía de los derechos de los gobernados<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> Véase tesis: 1a./J. 8/2020 (10a.) de rubro y texto: ***“TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. DIFERENCIAS ENTRE EL DERECHO A RECURRIR UN FALLO ANTE UNA INSTANCIA SUPERIOR Y EL DE ACCEDER A UN RECURSO ADECUADO Y EFECTIVO. Si bien los derechos mencionados giran en torno al derecho fundamental de tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe tenerse presente que dichas prerrogativas son autónomas, con dimensiones y alcances propios que exigen desarrollos interpretativos individualizados que abonen en el entendimiento y configuración del núcleo esencial de cada derecho. Ahora bien, en cuanto al juicio de amparo, la Corte Interamericana ha establecido que éste se encuentra en el ámbito del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José”, reconociéndolo, por su naturaleza, como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por la Constitución y la Convención citada; el mismo Tribunal Interamericano precisó que el recurso consagrado en el aludido artículo 25 no es el recurso de apelación, el cual está previsto, en el artículo 8.2 h), del mismo tratado. Esta diferencia entre el derecho a la protección judicial y el derecho a la revisión, es de suma relevancia para entender cuándo se está en presencia del derecho a recurrir un fallo ante una instancia superior, en respeto al derecho al debido proceso, y cuándo se está ante la exigencia del derecho a un recurso que ampare derechos fundamentales de fuente nacional o convencional, por tanto, el juicio de amparo debe considerarse como un medio de defensa diseñado para proteger los derechos consagrados en la Constitución y la Convención Americana, y no como un mecanismo de segunda instancia, esto es, un recurso que sirve de margen para la revisión de una decisión en el marco de un proceso.”***

Asimismo, tesis: 1a. CCLXXVIII/2016 (10a.) de rubro y texto ***“DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LOS REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 8.2, INCISO H), DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. El artículo 8.2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho de toda persona a recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior en los juicios del orden penal. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el juicio de amparo, contemplado en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Amparo, reglamentaria de estos preceptos constitucionales, cumple con la exigencia establecida en la norma convencional del artículo 8.2, inciso h), respecto del derecho humano que tiene toda persona a recurrir un fallo. Si bien es cierto que la doctrina mexicana ha insistido en que el juicio de amparo no puede considerarse como un recurso -en virtud de que***

Ahora bien, todo lo antes expuesto tiene como finalidad evidenciar lo acertado de la resolución analizada. Si bien algunos de los puntos recién mencionados no fueron objeto de pronunciamiento o escrutinio por la Corte, lo cierto es que abonan mucho para expresar la coincidencia que se tiene con el criterio de la Sala concedora.

En principio, la determinación de procedencia del juicio de amparo contra omisiones legislativas tuvo su génesis en el principio de supremacía constitucional y en la fuerza normativa de la constitución, estos elementos permitieron conseguir el cambio de criterio referido ya que se les reconoció como cuestiones rígidas que bajo ninguna circunstancia admitían flexibilidad ante algún poder público, y gracias a ello, la Sala comenzó por reconocer que:

- Las omisiones –tratándose de amparo– como actos de autoridad tenían la capacidad de generar afectaciones a los derechos de los gobernados y en la misma magnitud que cualquier otro acto positivo; y
- Que las omisiones en sentido amplio podían ser señaladas como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, ello independientemente de la autoridad responsables, por lo que revocó el criterio en donde se había señalado que las omisiones por parte de las autoridades legislativas no colmaban el carácter necesario para ser considerados actos de autoridad, bajo el argumento de que el Constituyente en la reforma constitucional de 2011 no efectuó distinción alguna al respecto, por lo que válidamente podían ser reclamadas mediante el juicio de amparo.

Esta determinación por parte de la Primera sala, –como se dijo– tuvo origen en la supremacía y fuerza normativa constitucional, pues el sustento de ésta, se basó en que por una parte los mandamientos constitucionales dirigidos a la autoridad legislativa –en general a cualquier autoridad– debían ser acatados sin excepción

---

***cuando un caso llega a esa instancia su litis originaria se transforma para ventilar cuestiones sobre derechos fundamentales-, lo cierto es que, para efectos prácticos, el juicio de amparo sí permite a los jueces constitucionales estudiar cuestiones de legalidad y violaciones procesales. En consecuencia, esta Primera Sala considera que el Estado mexicano cumple cabalmente con la obligación convencional al contemplar el juicio de amparo como una instancia jurisdiccional, a través de la cual los justiciables pueden hacer valer sus desacuerdos respecto de las resoluciones de los jueces de única instancia.***

alguna, pues ninguna autoridad podía, en un ámbito discrecional, decidir no colmar la obligación que la norma suprema le impusiera, en razón de la pervivencia de la efectividad del texto constitucional, y por otra, porque la fuerza normativa recae sobre todos y cada uno de los integrantes de la sociedad.

De esa forma, la Sala en su línea argumentativa siguió con lo relativo al principio de definitividad de las sentencias y precisamente aquí fue donde logró concretar el nuevo criterio. Esto, se insiste, gracias a los elementos previamente señalados, y ciertamente, dicha circunstancia se robustece porque la Sala dijo que la relatividad de las sentencias no podía entenderse como una directriz completamente rígida, y menos frente al principio de supremacía constitucional y la fuerza normativa de la constitución, ya que éstos tenían que ser cumplidos porque el constituyente había pugnado por su prevalencia frente a otros principios, dado que constituían los vehículos por medio de los cuales la norma suprema adquiriría vigencia y aplicabilidad.

Lo anterior, visto objetivamente, coincidió con el nuevo parámetro de regularidad constitucional, pues no solamente se superó una limitante al goce, ejercicio, y efectividad de los derechos de las personas, sino que abonó en el reconocimiento de que éstos, al verse inmersos en la Constitución como en los tratados internacionales, ahora se erigían como parte de la nueva cúspide de la jerarquía normativa, por lo que habían adquirido el rango de norma suprema y por ende, su efectividad no podía verse supeditada a la voluntad de las autoridades.

Es decir, con toda esta reflexión, al darse prevalencia a los principios constitucionales, también se le otorgó preferencia a los derechos fundamentales, lo cual, concretizado en el caso que nos ocupa, se traduce en que gracias a la percepción de los referidos principios, predominó la protección a los derechos, se flexibilizó el principio de relatividad, y por ende, se permitió que los gobernados tuvieran acceso a impugnar omisiones legislativas que les causaran afectaciones, independientemente de los efectos que tal situación conllevara.

En ese tenor, es que, a juicio del sustentante, resultaba necesario hacer alusión al derecho de acceso a la justicia en sus vertientes de tutela y recurso judicial efectivo,

pues tales componentes realmente hacen hincapié en la importancia que tiene el hecho de que el Estado debe garantizar que los gobernados puedan impugnar cualquier acto de autoridad que estimen lesivo de sus intereses y que los tribunales competentes les otorguen una impartición de justicia pronta, **completa**, imparcial y gratuita.

Esta situación se sugiere porque precisamente se estima que el derecho de acceso a la justicia en las modalidades referidas permite establecer con claridad, que con el anterior criterio –relativo a la improcedencia del juicio de amparo frente a omisiones legislativas–, se transgredía el mencionado derecho, porque impedía que, a pesar de sufrir afectaciones, los gobernados pudieran impugnar omisiones atribuibles a los órganos parlamentarios.

Mientras que la nueva reflexión al reconocer la procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones legislativas reparó este vicio, porque privilegió la protección y vinculatoriedad de los derechos fundamentales.

Además, con la resolución de la Sala, se le dio completa efectividad al juicio de amparo como recurso judicial efectivo, pues abrió la posibilidad de impugnar temas que previamente se estimaban improcedentes.

Finalmente, por lo que hace al pronunciamiento referente a la actuación de los Tribunales de amparo frente a las omisiones legislativas, se estima que también obedeció a la supremacía constitucional y a la fuerza normativa de la carta magna, pues como se expresó en líneas anteriores, la constitución en su carácter de norma suprema necesita de un esquema que la proteja de las actuaciones que pretendan o puedan vulnerarla, por ello es que en el caso concreto, la omisión reclamada al estar relacionada con un mandato expreso de la constitución, era ineludible contar con un procedimiento y con órganos jurisdiccionales que tuvieran por objeto preservar el orden constitucional.

**Finalmente, y con base en las consideraciones antes expuestas también se estima correcta la resolución emitida en el considerando sexto de la resolución.**

Ello en razón de que resultaba evidente la existencia de la omisión legislativa reclamada, porque en principio se tenía el mandato contenido en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, por el cual se le ordenó al Congreso de la Unión emitir la Ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

Es decir, por una parte, existía una disposición constitucional expresa y por otra, la inacción por parte del Poder Legislativo era evidente, por lo que el acreditamiento del incumplimiento en que había incurrido el órgano parlamentario prácticamente era en demasía visible.

**Por lo que hace a la violación que la omisión legislativa causó en la esfera jurídica de la quejosa,** se estima correcto que se haya declarado fundado el concepto de violación correspondiente, pues en primer lugar, el derecho a la libertad de expresión se erige como como una precondition de la vida democrática del país, ya que engloba el derecho de cada individuo o colectividad a expresar sus ideales en cualquier materia, y por ello, el Estado ante cualquier circunstancia debe garantizar la posibilidad de tener plena libertad para expresar, recabar o difundir diversas informaciones o ideas.

Por ello, la determinación de la Sala, más allá del estudio y análisis que efectuó sobre el derecho a la libertad de expresión, fue apegada al nuevo marco constitucional de protección a los derechos humanos, pues como se mencionó en líneas anteriores, se ponderó el derecho fundamental a través de la supremacía y la fuerza normativa constitucional, por encima del principio de relatividad de las sentencias, y esto no implicó que éste hubiere desaparecido o sido abandonado, sino que por virtud de los principios constitucionales aludidos el referido principio fue entendido de una forma más flexible ante supuestos de ese tipo.

Bajo ese contexto, la Corte, en específico la Primera Sala, inició un nuevo camino en el entendimiento del juicio de amparo en general, porque dio prioridad a la adopción del sistema internacional de protección de derechos humanos y en este asunto logró concretar una nueva reflexión que ciertamente se tornó difícil en cuanto a su percepción, pues incluso hasta después de las reformas constitucionales de

2011 aún se tenían criterios en los que se estimaba innecesario acudir al contenido de los tratados internacionales en caso que la previsión constitucional resultara suficiente<sup>105</sup>, inclusive este pensamiento todavía fue vigente hasta junio de 2019.

Por todo lo anterior, la incursión de la Sala en este tema y sobre todo en el principio de supremacía constitucional, fuerza normativa y la vinculatoriedad del derecho internacional, a raíz de las reformas constitucionales de 2011, fue lo que permitió este cambio –para bien– en el juicio de amparo.

En suma, se estima correcta la determinación de la Sala en cuanto a la aplicación de los principios constitucionales y convencionales para dar prevalencia a los derechos humanos en la inteligencia de que éstos forman parte de la norma suprema, y por ende, de la supremacía y fuerza normativa constitucional.

---

<sup>105</sup> Véase tesis: 2a./J. 172/2012 (10a.) de rubro y texto: ***“DERECHOS HUMANOS. SU ESTUDIO A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, NO IMPLICA NECESARIAMENTE QUE SE ACUDA A LOS PREVISTOS EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, SI RESULTA SUFICIENTE LA PREVISIÓN QUE CONTENGA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Conforme al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 y atento al principio pro persona, no resulta necesario considerar el contenido de tratados o instrumentos internacionales que formen parte de nuestro orden jurídico, si al analizar los derechos humanos que se estiman vulnerados es suficiente la previsión que contiene la Constitución General de la República y, por tanto, basta el estudio que se realice del precepto constitucional que los prevea, para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.***

***Nota: El criterio contenido en la presente tesis fue abandonado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, de la cual derivó la tesis P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: ‘DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.’***

***Por ejecutoria del 13 de junio de 2019, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró sin materia la contradicción de tesis 34/2018 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al existir ya un criterio vinculante del Tribunal Pleno derivado de las contradicciones de tesis 293/2011 y 21/2011.”***

#### **4. CONCLUSIONES.**

Las omisiones legislativas a pesar de ser un tema antaño y complejo, han tenido una definición uniforme en distintas regiones del mundo, asimismo, su tratamiento generalmente ha sido comprendido de la misma forma, en el sentido de que los tribunales constitucionales son los idóneos para pronunciarse sobre ellas, lo cual ha permitido construir una teoría en torno a su naturaleza, tipología y resolución.

Asimismo, ha sido percepción consensuada, que las omisiones legislativas, por su naturaleza restrictiva y/o violatoria deben ser afrontadas mediante modelos constitucionales que engloben soluciones y que de manera simultánea aumenten la confianza en la legitimidad de la justicia constitucional y la división de poderes.

Ello es así porque ciertamente los conflictos constitucionales derivados de omisiones atribuibles a los órganos legislativos generan posibles confrontaciones entre los poderes judicial y legislativo, y de alguna forma crean dudas sobre la legitimidad que involucra el que uno de ellos le ordene al otro realizar su función para la cual fue creado.

Sin embargo a pesar de ello, con la exposición realizada a lo largo del presente escrito, válidamente puede concluirse que esta situación que posiblemente pudiera generar una relación “áspera” entre poderes, es la vía más idónea para garantizar la efectividad de las disposiciones constitucionales, pues con las resoluciones que declaren la inconstitucionalidad de las omisiones legislativas, modifican los roles judiciales y legislativos, ya que por una parte, el poder judicial ya no funge únicamente como un legislador negativo, sino que también figura como uno positivo al ordenarle al legislativo emitir una normatividad, y por otra, el legislador se vería sujeto a emitir leyes, ya no sólo por mandamiento constitucional, sino también por uno judicial.

En suma, esta cuestión debe ir compaginándose con la evolución de la justicia constitucional y dejar de lado ciertas corrientes de pensamiento que involucran temas de subordinación o jerarquías entre poderes y en su lugar lograr unidad entre ellos a fin de una evolución jurídica, democrática y social.

Por otra parte, con el presente trabajo ha quedado en evidencia la forma y tipo de omisiones legislativas que pueden llegar a suscitarse de manera general y en específico en el orden jurídico nacional, así como los efectos que pueden llegar a causar en la población.

La falta de actividad por parte del legislador claramente afecta la plena vigencia de la Constitución, por lo que es necesario contar con medios o mecanismos para evitar la proliferación de situaciones normativas que transgredan el orden constitucional y además que sean realmente efectivos para ello.

Lo anterior, se ha ido robusteciendo, y en general, debe seguir evolucionando por virtud del incremento de la cultura de protección a derechos humanos, tanto por parte de los justiciables como de las autoridades. Si bien es cierto que la aceptación del control de constitucionalidad de las omisiones legislativas ha sido un gran avance jurídico a nivel nacional, lo cierto es que las exigencias de la sociedad sobre este tema irán incrementando por la constitucionalización de la mayoría de los litigios.

Por ello, es necesario que se emitan criterios en los que se determine de manera concisa y contundente si las omisiones legislativas, independientemente de si se tratan de ejercicio obligatorio o de ejercicio potestativo, podrán ser analizadas en su totalidad por los jueces de amparo.

Esta situación se hace notar porque como se ha podido observar, actualmente y de manera exclusiva, las omisiones de ejercicio obligatorio sí pueden ser planteadas como actos de autoridad en el juicio de amparo, en la inteligencia de que los mandatos constitucionales no pueden ser destacados por ningún orden público.

Sin embargo, aquí surge una disyuntiva, consistente en que no puede tomarse como verdad absoluta que únicamente las omisiones que deriven de un desacato a mandamientos constitucionales (absolutas y/o parciales en competencias de ejercicio obligatorio) violan derechos humanos y que por ello, solamente ese tipo de inacciones son susceptibles de ser revisadas en vía constitucional, pues con ese pensar surge la interrogante: ¿las omisiones legislativas de ejercicio potestativo no causan afectaciones a los derechos de las personas?

Realmente estimo que no puede considerarse que lo anterior sea así, pues si atendemos a que el legislador tiene su competencia constitucional para emitir leyes, esta no depende únicamente de que la constitución le mandate emitir un ordenamiento en determinado sentido, pues en todo caso, la totalidad del cúmulo de normatividades que hasta ahora existen serían producto de mandatos constitucionales, dejando de lado la facultad legislativa del órgano parlamentario.

Es decir, la facultad potestativa del legislador atiende a las necesidades, evolución, dinamismo, entre otros aspectos de la sociedad, por lo que el órgano legislativo, para proponer alguna norma, atiende al contexto social que se está viviendo en el país a fin de resolver ciertos problemas o tratar de disuadirlos, o en su caso, fomentar o incrementar políticas públicas que maximicen los derechos de los gobernados y por ende, lograr una mejor calidad de vida en todos sus aspectos.

De esa forma, podría decirse que, si un poder legislativo es indolente o indiferente con las situaciones sociales que se viven y por ello, omiso en tratar de remediar los escenarios que sean lesivos de los derechos de las personas, entonces ¿los gobernados qué medio de impugnación tienen para lograr que el órgano legislativo de manera potestativa emita alguna normatividad que retraiga el contexto transgresor?

Sin duda a pesar del gran avance que ha existido en la materia constitucional sobre el tema materia del presente trabajo, aún queda mucho por delimitar, pues se insiste, conforme vaya avanzando la dinámica social, las omisiones legislativas seguirán originando una gran variedad de problemas constitucionales cuyas resoluciones darán origen a nuevas formas e interpretaciones en cuanto a su resolución y efectos.

Por todo lo anterior, será indispensable empezar a contar con un Poder Judicial, así como con una Suprema Corte calificada y competente que sea capaz de atender y solucionar los problemas sociales que se presentan en cada asunto sometido a su conocimiento bajo argumentos sólidos, lógicos, jurídicos y dejar de lado esas anclas que han arraigado al Máximo Tribunal en consideraciones ambiguas y hasta cierto punto temerosas y complacientes.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. Ahumada Ruiz, Ma. Ángeles, *El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas*, en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
2. Arellano García, Carlos, *Práctica Forense del Juicio de Amparo*. Porrúa, México, 2001.
3. Báez Silva, Carlos, *La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México*, México, UNAM, IJ, 2002, Consultable en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2455/10.pdf>.
4. Bazán, Víctor, *Control de las Omisiones Constitucionales e inconvencionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos*. Bogotá, Konrad Adenauer, 2014.
5. Bazán, Víctor, *Respuestas Normativas y Jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales una visión de derecho comparado* en Carbonell, Miguel, “*En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*” México, UNAM, IJ, 2003
6. Bidart Campos, Germán, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. Buenos Aires, Ediar, 1995.
7. Burgoa Orihuela, Ignacio, “*El Juicio de Amparo*”, México, Porrúa, 20a ed., 1983.
8. Díaz Revorio, Francisco Javier, *Omisiones legislativas y derechos fundamentales, en Justicia Constitucional y Protección de Derechos*, México, UNAM, IJ, 2021.
9. Espinoza Barragán, Manuel B, “*Juicio de amparo*” México, Oxford University Press, 2a ed., 2015.
10. Fernández Rodríguez, José Julio, “*Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión*” en Carbonell, Miguel, (coord.) “*En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*” México, UNAM, IJ, 2003.
11. Fernández Rodríguez, José Julio, *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general, derecho comparado. El caso español*, Madrid, Civitas, 1998.
12. Fernández Segado, Francisco, *El Control de las Omisiones legislativas por el ‘Bundesverfassungsgericht’*, México, UNAM, IJ, 2009, p.82. Consultable en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2725/9.pdf>
13. Fernández Segado, Francisco, *El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas. Algunas cuestiones dogmáticas*, Chile, Centro de Estudios

Constitucionales de Chile, 2009. Consultable en:  
<https://www.redalyc.org/pdf/820/82011841002.pdf>.

14. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México UNAM, 1998.
15. Hesse, Konrad, *Concepto y cualidad de la constitución*, en *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
16. Rosario, Marcos del, *La cláusula de supremacía constitucional. El artículo 133 constitucional a la luz de su origen, evolución jurisprudencial y realidad actual*, México, Porrúa, 2011.
17. Ruiz Torres, Humberto Enrique, *Curso General de Amparo*, Oxford, México, 2007.
18. Ruiz Miguel, Carlos, *Crítica de la llamada inconstitucionalidad por omisión*, Revista iberoamericana de derecho procesal constitucional, ISSN 1870-8390, N°.2, 2004, págs. 159-177.
19. Sagües, Néstor, *Inconstitucionalidad por omisión de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Su control judicial*. Perú, lus et veritas

#### **LEGISLACIÓN.**

1. Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.
2. Ley de Amparo.
3. Ley General de Comunicación Social.

#### **JURISPRUDENCIA.**

1. Tesis 1a. LVIII/2018 (10ª). **“JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS**
2. Tesis 1a./J. 18/2012 (10a.). **“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011).**
3. Tesis P./J.11/2006. **“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.”**
4. Tesis P./ CLXVIII/97. **“LEYES, AMPARO CONTRA. ES IMPROCEDENTE AQUEL EN QUE SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO LEGAL A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.”**

5. Tesis: P. LXXX/99. **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS EXPRESADOS EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES CUANDO EN ELLOS SE IMPUGNA LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR ORDINARIO DE EXPEDIR UNA LEY O DE ARMONIZAR UN ORDENAMIENTO A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL.”**
6. Tesis P./J. 134/2008. **“ISSSTE. LA LEY RELATIVA, AL NO REGULAR EL ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA PROPIEDAD DEL INSTITUTO, CONSTITUYE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE NO ES REPARABLE EN EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).”**
7. Tesis 2a. VIII/2013 (10a.). **“OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**
8. Tesis P. XXXI/2007. **“OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA.”**
9. Tesis P./J. 5/2008, **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.”**
10. Tesis P./J. 68/2009. **“RECUENTO DE VOTOS EN SEDES ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE INCUMPLE EL MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L), CONSTITUCIONAL, ACTUALIZA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y OBLIGA AL LEGISLADOR ORDINARIO A SUBSANAR LA DEFICIENCIA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ESTATAL.”**
11. Tesis P./J. 50/2014 (10a.). **“INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).”**
12. Tesis 2a./J. 51/2019 (10a.) **“INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**
13. Tesis 1a. LVIII/2018 (10a.) **“JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS.”**

14. Tesis 1a./J. 38/2016 (10a.). ***“INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE.”***
15. Tesis 1a. XVIII/2018 (10a.). ***“TIPOS DE OMISIONES COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO.”***
16. Tesis 1a. XX/2018 (10a.). ***“OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO.”***
17. Tesis 1a. XXII/2018 (10a.) ***“OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR.”***
18. Tesis 2a. XCIX/2018 (10a.). ***“OMISIONES LEGISLATIVAS ABSOLUTAS. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO DE AMPARO POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO DURANTE SU TRAMITACIÓN LA AUTORIDAD LEGISLATIVA EMITE LA NORMATIVIDAD QUE SE ENCONTRABA OBLIGADA CONSTITUCIONALMENTE A EXPEDIR.”***
19. Tesis 2a. XVII/2020 (10a.) ***“RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. PROCEDE OTORGAR EL AMPARO CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES DE EMITIR LA LEY RESPECTIVA, CON INDEPENDENCIA DE LAS SUPUESTAS CARENCIAS PRESUPUESTALES PARA IMPLEMENTAR DICHA LEGISLACIÓN.”***
20. Tesis 1a. XXII/2011 (10a.) ***“LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA.”***
21. Tesis 2a. XXI/2019 (10a.). ***“DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE JUSTICIA COMPLETA RESPECTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS.”***
22. Tesis 1a./J. 42/2007 ***“GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.”***
23. Tesis 1a./J. 8/2020 (10a.) ***“TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. DIFERENCIAS ENTRE EL DERECHO A RECURRIR UN FALLO ANTE UNA INSTANCIA SUPERIOR Y EL DE ACCEDER A UN RECURSO ADECUADO Y EFECTIVO.”***
24. Tesis 1a. CCLXXVIII/2016 (10a.) ***“DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LOS***

**REQUISITOS Y CARACTERÍSTICAS QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 8.2, INCISO H), DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.”**

25. Tesis 2a./J. 172/2012 (10a.) **“DERECHOS HUMANOS. SU ESTUDIO A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011, NO IMPLICA NECESARIAMENTE QUE SE ACUDA A LOS PREVISTOS EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, SI RESULTA SUFICIENTE LA PREVISIÓN QUE CONTENGA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**

**Páginas electrónicas.**

1. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL (PROCESO LEGISLATIVO). Consultable en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-02-08.pdf>.
2. OEA: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2000, octubre). Organización de los Estados Americanos. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>.
3. REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO (PROCESO LEGISLATIVO). Consultable en: <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifBCm0YC4u75brxnVcqIpldljr6dAtfxvkYHQvk1ngL1Q==>
4. Congreso de la Unión, exposición de motivos, disponible <http://bovmsilap.scjn.pjf.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqrifEWfUQOH36flC7PmLluV5BGQYAS3hmdaFY3CaDITdTRw==>.