



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

---

**Evolución del principio de relatividad a la luz del juicio de amparo ante las  
omisiones legislativas, un estudio de la sentencia emitida en el Amparo en**

**Revisión 1359/2015.**

Tesis que para obtener el grado de

**Maestra en Derecho Procesal Constitucional**

Sustenta la

**Lic. Lucero Grisela Martínez Encarnación**

Director de la Tesis

**Dr. Juan Manuel Otero Varela**

## ÍNDICE

Introducción .....	1
1. PANORAMA DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS PREVIO A LA EMISIÓN DE SENTENCIA DICTADA EN EL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015.....	4
1.1. Principio constitucional de relatividad en las sentencias del juicio de amparo .....	4
1.2. Concepción y tipos de omisiones legislativas .....	11
1.3. Criterios judiciales respecto a las omisiones legislativas .....	19
2. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD A LA LUZ DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015.....	31
2.1. La procedencia del juicio de amparo ante omisiones legislativas, con especial énfasis en la reinterpretación del principio de relatividad .....	31
2.2. Las omisiones legislativas en la sentencia del amparo en revisión 1359/2015 .....	42
2.3. Inconstitucionalidad de las omisiones legislativas en el derecho comparado y su concepción frente al principio de relatividad .....	48
3. LA SENTENCIA DE AMPARO ANTE LA VULNERACIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN .....	64
3.1. Alcance de la libertad de expresión y su conexión con otros derechos en México .....	64
3.2. La libertad de expresión a partir de la concepción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos .....	73
3.3. La restricción de la libertad de expresión a partir de una omisión legislativa y su relación con el principio de relatividad .....	83
4. EFECTOS DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015 Y SUS IMPLICACIONES .....	89
4.1. Análisis de los efectos de la sentencia de amparo .....	89
4.2. Principio de división de poderes frente a la concesión del amparo.....	94
4.3. Amparo contra omisiones de autoridades que materialmente estén obligadas a legislar .....	100
4.4. Alcances eventuales ante el incumplimiento de las sentencias de amparo por omisiones legislativas .....	105
Conclusiones.....	111
Fuentes de Consulta.....	114

## Introducción

La prevalencia de la Constitución de un Estado posibilita que el andamiaje normativo y las instituciones creadas a partir de su articulado converjan armoniosamente, así de un Estado de Derecho en el que el principio de legalidad determinaba la validez de una norma, transitamos a un Estado Constitucional de Derecho en el que esa validez está supeditada a la congruencia que tenga el ordenamiento normativo con el texto constitucional.

Partiendo de lo anterior, la incompatibilidad que pudiera existir entre la norma y la Constitución es remediable a través de los medios de control constitucional tales como lo son las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales, el juicio de amparo directo e indirecto, el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, los cuales si bien tienen objetivos y naturaleza diversa, todos confluyen en una finalidad, la de dotar de eficacia al ordenamiento constitucional.

Bajo las anteriores premisas, en este trabajo analizaré la sentencia emitida en el amparo en revisión 1359/2015 evidenciando que, aún y cuando la Constitución Federal disponga controles constitucionales a fin de hacer prevalecer su contenido frente a cualquier divergencia normativa, estos resultaban ineficaces a partir de la interpretación que realizaba la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello, toda vez que ante la existencia de omisiones legislativas esos controles constitucionales eran desechados o se determinaba su improcedencia bajo argumentos formalistas, pese a que era evidente que éstas contrariaban la Norma Suprema.

Previo a señalar el contenido sobre el que versará el análisis a la sentencia citada, se precisa cuál es el punto de referencia que consideraré, ese antes y después, para hacer la distinción de cómo eran resueltos los controles constitucionales ante la existencia de omisiones legislativas y el por qué esa sentencia significó una

evolución interpretativa respecto al principio de relatividad, cuyo efecto fue al amparo y protección de la Justicia Federal ante la omisión de emitir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

Así, para desarrollar este trabajo, en un primer momento consideré tomar como punto de partida las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 y 10 de junio de 2011, respectivamente, pensando que la sola publicación de esas reformas conllevaba la inmediata maximización de esos derechos y el robustecimiento de ese medio de control constitucional, sin embargo, perdí de vista que el texto reformado requería de una construcción interpretativa por parte de los custodios de la Constitución Federal a fin de dotarlo de eficacia jurídica.

Lo anterior, al haber advertido que los amparos en revisión 588/2012, 750/2012 y 439/2015 no prosperaron con respecto a las omisiones legislativas tildadas de inconstitucionales, a pesar de que las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos ya se encontraban vigentes,<sup>1</sup> por lo que consideré que el mejor punto de partida debía ser cuando el Poder Judicial de la Federación asumió un rol más activista, primando la supremacía constitucional ante la inactividad legislativa, lo cual sucedió el 15 de noviembre de 2015 al resolver el amparo en revisión 1359/2015.

Bajo las anteriores premisas, el análisis a dicha sentencia constitucional la desarrollaré en cuatro apartados, en el primero de ellos me abocaré en primer momento a dilucidar el origen y la concepción del principio de relatividad, continuando con la noción y los tipos de omisiones legislativas, finalizando con los

---

<sup>1</sup> El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, entró en vigor a los 120 días siguientes a su publicación, en tanto el Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en dicho medio oficial el 10 de junio de 2011, entró en vigor al día siguiente al de su publicación.

criterios judiciales que predominaban antes del 15 de noviembre de 2015, en los que se advertirá la ineficacia de los controles constitucionales, principalmente de la acción de inconstitucionalidad y del juicio de amparo, ante la violación a la Constitución Federal a raíz de la inactividad legislativa.

El segundo de los capítulos de este trabajo, me centraré en la evolución interpretativa que aconteció en la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2018 respecto al principio de relatividad ante la inactividad legislativa, así como el análisis que el Máximo Tribunal realizó en torno a las omisiones legislativas, concluyendo con los remedios constitucionales y jurisprudenciales que han adoptado países americanos y europeos ante ese tipo de omisiones, cuyo estudio permitirá advertir la posición en la que se encuentra el sistema jurídico mexicano.

El tercer capítulo de este proyecto me abocará en analizar a la libertad de expresión en su doble dimensión, individual y colectiva, su conexión con otros derechos, así como su concepción en los criterios judiciales mexicanos, en los instrumentos internacionales y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; finalizando con la evolución que tuvo la procedencia del juicio de amparo ante la vulneración de derechos difusos, como lo es la libertad de expresión y cómo ésta puede ser restringida a partir de una omisión legislativa.

En última instancia está el cuarto capítulo, en el que abordaré los efectos de la sentencia emitida en el amparo en revisión 1359/2018, así como si su emisión significó una transgresión al principio de división de poderes o si, por el contrario, éste es resultado del sistema de pesos y contrapesos que deriva de ese principio. Asimismo, analizaré si esa sentencia da pie a determinar que autoridades diversas al poder legislativo, como el ejecutivo federal o los órganos constitucionales autónomos, son susceptibles de infringir el texto constitucional a raíz de una inactividad legislativa; culminando con las eventuales consecuencias que traería consigo el incumplimiento a una ejecutoria de amparo por parte de cualquiera de esas autoridades, tales como la destitución del cargo y la consignación ante el Juez

de Distrito, examinando si éstas serían viables y en su caso, proponiendo una solución más efectiva.

De tal manera, este ensayo lo desarrollaré haciendo un análisis de forma periférica a la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015, a fin de denotar la evolución interpretativa que ha traído consigo el principio de relatividad ante omisiones legislativas, ello como resultado de las nuevas exigencias y necesidades de la sociedad y cuya satisfacción está ligada al cumplimiento de la Constitución por tratarse de un pacto político y social.

## **1. PANORAMA DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS OMISIONES LEGISLATIVAS PREVIO A LA EMISIÓN DE SENTENCIA DICTADA EN EL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015**

### **1.1. Principio constitucional de relatividad en las sentencias del juicio de amparo**

Se ha señalado con orgullo que el juicio de amparo como institución jurídica nació en Yucatán, siendo concebido por Don Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá como un juicio local a través del cual se hacían valer los derechos contenidos en el artículo 7 de la Constitución Política de Yucatán de 1841<sup>2</sup> y del cual conocía la Corte Suprema de Justicia de ese Estado en términos del artículo 62 de esa Constitución. Asimismo, se ha mencionado que el juicio de amparo mexicano fue un referente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, al incluirse entre

---

<sup>2</sup> Narváez H., José Ramón, *Historia social de la defensa de los derechos en México. El origen del Juicio de Amparo en la Península Yucateca*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007, pp. 11-13.

su articulado el derecho que tiene toda persona a un recurso efectivo, tal referencia se denota al haber utilizado en ese instrumento internacional la palabra “ampare”.<sup>3</sup>

Sin embargo, resulta importante analizar si efectivamente previo al 15 de noviembre de 2015 el juicio de amparo protegía a las personas ante la vulneración de cualquiera de sus derechos humanos.

Para poder determinar lo anterior, inicialmente resulta conveniente traer a colación la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, cuyas innovaciones se circunscribieron entre otras, en la modificación de la denominación del capítulo I del Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la constitucionalización de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales y la obligación de todas las autoridades de salvaguardarlos. Así, esa reforma trajo consigo esencialmente el reconocimiento implícito de derechos humanos no previstos de forma expresa en la Constitución Federal.

De tal manera, se puede colegir que previo a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 no todos los derechos humanos podían ser protegidos bajo el yugo de la Constitución Política de los Estados Unidos vía juicio de amparo, al excluir de esa protección a aquellos que no estaban previstos de forma expresa en la ley fundamental, por lo que su violación no suponía una vulneración constitucional.

Ahora bien, en otro tópico, el juicio de amparo se rige por ciertos principios jurídicos, entre ellos el de relatividad, previo a su estudio, abordaré la noción del

---

<sup>3</sup> Del Toro Huerta, Mauricio Iván, “La Proyección Internacional del Juicio de Amparo: La Contribución Mexicana a la Declaración Universal de Derechos Humanos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coord.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, t. II, pp. 352-353. Véase también Silva Meza, Juan N, “El nacimiento de un derecho: el amparo mexicano como recurso judicial efectivo, aportación a la Declaración Universal de Derechos Humanos. Las acciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coord.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, t. II, pp. 341-343.

principio jurídico como un todo. Así, su fundamento está previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal, como una alternativa de solución que debe considerar el juzgador al resolver, sin definirlo.

En tal sentido, de acuerdo con el Diccionario de la lengua española el *principio de derecho* es la “Norma no legal supletoria de ella y constituida por doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación de jurisconsultos y tribunales”,<sup>4</sup> definición que resulta ser congruente con la sostenida por el Poder Judicial de la Federación, al señalar que los principios generales del derecho son formulaciones de valores establecidas en el orden jurídico, los cuales coadyuvan en la interpretación y aplicación del derecho.<sup>5</sup> De lo que se concluye que, los principios jurídicos son máximas comunes a los tribunales, las cuales sirven para dar solución a alguna controversia que haya sido sometida a su conocimiento.

Sentando lo anterior, en relación con el principio de relatividad en las sentencias, su origen se remonta al año 1846 con el voto particular que formuló Mariano Otero, el cual fue considerado en el Acta de Reformas de 1847 a la Constitución de 1824. En dicho voto, Otero contempló un sistema mixto de protección constitucional en el que, por una parte, las legislaturas estatales y la federal ejercían un control político y por otra, se preveía un control jurisdiccional reservado a los tribunales, en ambos controles se determinaba, en su caso, la inconstitucionalidad de las leyes.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23° ed., consultable el trece de julio de dos mil veinte en <https://dle.rae.es/principio?m=form>

<sup>5</sup> Tesis número de registro 221278, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. VIII, noviembre de 1991, p. 145. Véase también tesis número de registro 228881, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, t. III, Segunda Parte-2, enero-junio de 1989, p. 573.

<sup>6</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Otero y Rejón en el año de la invasión; preámbulo de la primera sentencia de amparo”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, t. II, pp. 411-412, 417-418.



Adicionalmente, se atribuye que a partir del voto particular de Otero se contemplaron en dicha Acta dos principios que regirían al juicio de amparo, estos son, el de instancia de parte agraviada y el de relatividad. Por lo que toca a este último, fue concebido partiendo del hecho que las sentencias en el juicio de amparo no tendrían efectos generales.<sup>7</sup>

Partiendo de lo anterior, el Poder Judicial de la Federación ha sostenido que bajo el principio de relatividad solo quien promovió el juicio de amparo puede beneficiarse de los efectos de la sentencia que en su caso se emita,<sup>8</sup> lo cual es consonante con lo previsto en el artículo 107, fracción II de la Constitución Federal, de tal manera, las sentencias de amparo no producirán efectos *erga omnes*, solo entre partes.

Bajo esa perspectiva, diferentes personas a quienes les afecta el mismo acto u omisión de una autoridad pueden no verse favorecidas o incluso verse beneficiadas en la sentencia de amparo, pero no de la misma manera, a la luz del principio de relatividad. Lo anterior es así, partiendo del hecho que alguna o varias de éstas no promovieron el mismo juicio de amparo o aun cuando lo hayan promovido, lo hicieron de forma individual, por lo que los efectos de las sentencias respectivas podrían ser diversos entre sí.

Lo anterior cobra relevancia al analizar la tesis denominada *“Reposición del procedimiento laboral. Atendiendo al principio de relatividad de las sentencias de amparo sólo debe efectuarse en relación con el quejoso y dejar firme el laudo*

---

<sup>7</sup> Ibidem, pp. 418-419.

<sup>8</sup> Tesis número de registro 236206, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, vol. 52, segunda parte, abril de 1973, p. 13; tesis número de registro 238024, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, vol. 121-126, tercera parte, enero de 1979, p. 70; tesis 2a. XCIV/96, número de registro 200512, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IV, noviembre de 1996, p. 227; y tesis I.1o.P.87 P (10a.), número de registro 2015811, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, diciembre de 2017, p. 2148.

*respecto del que obtuvo resolución favorable*”,<sup>9</sup> la cual da lugar a la siguiente hipótesis: en una resolución fueron absueltos algunos involucrados y otro u otros fueron condenados, al respecto ¿qué ocurriría si uno de los condenados promoviera amparo y obtuviera la protección de la justicia federal para el efecto que el acto reclamado se dejara sin efectos y se emitiera uno nuevo? Si la respuesta a ello implicara que dicho acto quedó insubsistente para todos los involucrados, propiciaría respecto a los que fueron absueltos originariamente que, se les afectara su derecho de seguridad jurídica y se vulnerara el principio de cosa juzgada consagrados en los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal, respectivamente.

Partiendo de la hipótesis señalada, cobra sentido que de conformidad al principio de relatividad la sentencia en el juicio de amparo solo beneficie al quejoso, toda vez que, de ser contrario a ello, podría reparar un perjuicio a quienes sus derechos no se vieron conculcados.

Ahora bien, contrario a lo sostenido en el párrafo anterior, ¿qué ocurriría si una ley es notoriamente inconstitucional, sin embargo, únicamente una persona o un grupo reducido de personas promovieron el juicio de amparo? Concluiría que bajo la noción del principio de relatividad solo aquellos que acudieron a ese medio de control constitucional y obtuvieron un fallo estimatorio, podrían verse favorecidos, lo cual colocaría en un estado de desigualdad a quienes no lo hicieron o no pudieron recurrir a éste, toda vez que la aplicación de la ley continuaría pese a esa evidente inconstitucionalidad.

Para ejemplificar lo anterior, me referiré a la sentencia emitida en el amparo en revisión 1121/2016,<sup>10</sup> en el que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad del artículo 298, inciso B), fracción IV de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, determinando que éste era contrario a lo dispuesto en el artículo 22 constitucional, al establecer un rango de sanción mínimo excesivo, pudiendo cualquier conducta de las denominadas tipos

---

<sup>9</sup> Tesis I.3o.T.191 L, número de registro 167847, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, febrero de 2009, p. 2038.

<sup>10</sup> Sentencia de 25 de octubre de 2017. Ministro Ponente: Javier Laynez Potisek.

administrativos en blanco ser sancionada con base a la misma porción mínima, sin considerar la conducta en particular y los efectos que ésta produce con el fin de imponer una sanción proporcional y razonable.

Derivado de lo anterior, esa Sala determinó amparar y proteger al quejoso para efecto de dejar sin efectos tanto el procedimiento administrativo como la resolución impugnada, asimismo, determinó que en el evento que la autoridad responsable considerara en subsecuentes ocasiones que la quejosa infringió alguna de las conductas previstas en el artículo 298, inciso B), fracción IV de la Ley citada, podría acudir al porcentaje mínimo previsto en el inciso A) de ese artículo.

Bajo ese escenario y atendiendo al principio de relatividad, únicamente la quejosa podía ser sancionada conforme al inciso A) del artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión ante un eventual incumplimiento de alguna de las cláusulas abiertas, sin que ello pudiera replicarse a otros concesionarios ajenos a dicho juicio, lo anterior pese a la evidente inconstitucionalidad del inciso B), fracción IV de ese artículo. En tal sentido, el principio de relatividad constituía una herramienta que permitía la violación constitucional de forma continua y permanente.

Hasta este punto, he abordado situaciones aisladas, sin embargo, ¿qué ocurriría si las sentencias recaídas en éstas constituyeran jurisprudencia, es decir, si la constitucionalidad de una norma fuese evidenciada por alguna de las Salas o el Pleno del Alto Tribunal en una tesis jurisprudencial? En principio, se señalaría que al ser jurisprudencia es obligatoria para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales de conformidad con el artículo 217 de la Ley de Amparo vigente, sin embargo, ¿qué ocurriría con la autoridad que aplica esa norma? Para ésta esa jurisprudencia no es obligatoria, por lo que

atendiendo al principio jurídico relativo a que las autoridades solo pueden hacer expresamente lo que les faculte la ley,<sup>11</sup> esa autoridad debe aplicarla.

Ejemplo de lo señalado nuevamente se ve en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, en la que, ante el incumplimiento de alguno de los tipos administrativos en blanco, la autoridad administrativa al imponer alguna sanción a concesionarios podía recurrir válidamente al porcentaje mínimo previsto en el inciso B) del artículo 298 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, pese a la existencia de la jurisprudencia denominada *“Telecomunicaciones y radiodifusión. El artículo 298, inciso B), fracción IV, de la Ley Federal relativa, viola el artículo 22 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos”*,<sup>12</sup> siendo únicamente beneficiados de ella quienes hubiesen promovido amparo y hayan obtenido una sentencia favorable. De tal manera que, una norma seguirá siendo aplicada pese a que su inconstitucionalidad haya sido abordada en una jurisprudencia, lo cual resulta absurdo si se considera que el fin último del juicio de amparo es proteger los derechos humanos y con ello, la Constitución General, objetivo que, en estos casos, no es cumplido.

Remembrando lo señalado en párrafos anteriores se tiene que el juicio de amparo se rige bajo ciertos principios, uno de ellos, el de relatividad, el cual consiste en que las sentencias estimatorias de ese control constitucional solo beneficiarán a los quejosos, por lo que, si el acto reclamado es una norma, su inconstitucionalidad solo será para aquel que haya promovido ese juicio.

De tal manera, el Poder Judicial de la Federación había asumido una postura rígida sobre la aplicación del principio de relatividad, al grado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo al resolver el amparo en revisión 488/2010,<sup>13</sup> que era conveniente hacer una valoración previa al estudio del fondo del asunto

---

<sup>11</sup> Tesis VIII. 1o. J/6 número de registro 219054, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, número 54, junio de 1992, p. 67.

<sup>12</sup> Tesis 2a./J. 167/2017 número de registro 2015831, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 49, t. I, diciembre de 2017, p. 539.

<sup>13</sup> Sentencia de 5 de octubre de 2011. Ministro Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

respectivo, para determinar la improcedencia del juicio de amparo frente a la posibilidad que ese principio fuera trastocado ante una eventual sentencia estimatoria en la que se vieran beneficiados terceros ajenos a ese juicio y por ende, su cumplimiento fuera inaccesible, ello en términos del artículo 73, fracción XVIII de la Ley de Amparo abrogada en correlación con el artículo 107, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tal sentido, considero que, hasta este punto el espíritu del juicio de amparo estaba bifurcado bajo una aplicación irrestricta del principio de relatividad, considerando que ese control constitucional más allá de proteger intereses particulares, lo que pretende es reivindicar el texto constitucional frente a violaciones y con ello, hacer prevalecer la supremacía constitucional.

Bajo ese escenario y retomando el objetivo de ese capítulo sobre si el juicio de amparo protegía a las personas ante la vulneración de cualquiera de sus derechos humanos previo al 15 de noviembre de 2015, la conclusión a la que arribo es que no, toda vez que bajo la aplicación estricta del principio de relatividad las personas ajenas al juicio de amparo pueden seguir siendo afectadas por una norma declarada inconstitucional en jurisprudencia o colocar al quejoso en el mismo estado de desamparo que tenía antes de promover ese medio de control constitucional, por haber determinado la improcedencia de ese juicio bajo el argumento que de emitirse una sentencia favorable, ésta beneficiaría a más personas.

## **1.2. Concepción y tipos de omisiones legislativas**

Para entender la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015, necesariamente debe tenerse presente cuál fue la circunstancia que motivó la promoción de la demanda respectiva, ello versó en la omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas

disposiciones de la Constitución Federal en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Bajo ese contexto, es indispensable analizar en qué consiste una omisión legislativa, si existe alguna diferencia con respecto a las lagunas legales y cuáles son los tipos de omisiones legislativas que hay, para comprender el sentido que le dio la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al principio de relatividad en la sentencia emitida en el amparo en revisión aludido.

Así, de acuerdo con el Diccionario de la lengua española *omisión* es la “Abstención de hacer o decir”,<sup>14</sup> consecuentemente, la conducta humana puede tener dos variantes, por una parte, el hacer o decir que implica un comportamiento positivo y por otra, la ausencia de cualquiera de esas acciones que se traduce en una postura negativa.

En tal sentido, ante al quehacer que cualquiera de las autoridades está facultada a realizar por disposición expresa en la Constitución Federal o en un ordenamiento normativo inferior, nos podemos encontrar con diversas conductas omisivas, por ejemplo, no considerar en una resolución todos los puntos planteados en una demanda, la abstención por parte de la autoridad administrativa de contestar una solicitud para obtener un permiso en el plazo legal o la omisión por parte del poder legislativo de emitir la ley reglamentaria que dispone la Constitución Federal.

Cualquiera que haya sido la omisión en que haya incurrido la autoridad, es prescindible que ésta sea subsanada, máxime si su cumplimiento está previsto en el texto constitucional, de lo contrario, no solo se estaría ante una arbitrariedad, también se estaría frente a la vulneración del principio de supremacía constitucional por el que nadie y nada está encima de lo dispuesto en la Constitución General.

En ese escenario, si bien los legisladores constituyen la representación democrática del Estado mexicano al haber sido electos por los ciudadanos a través del voto libre y secreto, dotándolos con ello de legitimidad para emitir leyes, tal

---

<sup>14</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23° ed., consultable el dieciocho de julio de dos mil veinte en <https://dle.rae.es/omisi%C3%B3n>

circunstancia no es absoluta al encontrarse sometidos a la previsto en la Constitución Federal, de la cual emana su poder, consecuentemente, sus acciones u omisiones están sujetas a un control constitucional.

Ahora bien, cuando la Constitución General mandata al legislador crear determinada norma para dotar de eficacia jurídica su contenido, sin embargo, éste es omiso o lo hace, pero de una manera deficiente, se está ante la presencia de una omisión legislativa.

Al respecto, autores como Fernández Rodríguez<sup>15</sup> conceptualiza a la omisión legislativa 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”, en tanto Gomes Canotilho citado por Ibagón<sup>16</sup> la define esencialmente como el incumplimiento de imposiciones constitucionales de legislar, mientras Borrego Estrada<sup>17</sup> la conceptualiza como “el simple acto negativo del legislador para emitir una norma en tiempo y forma.”

Partiendo de los conceptos expuestos puede concluirse que una omisión legislativa no es un simple dejar de hacer por parte del legislador, es necesario también que la obligación de crear una norma determinada se encuentre en el texto constitucional, por tanto, esa omisión incide únicamente en las normas denominadas programáticas, es decir, aquellas que para poder ser efectivas

---

<sup>15</sup> Fernández Rodríguez, José Julio, “Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión”, en Carbonell Sánchez, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 29.

<sup>16</sup> Ibagón, Mónica Liliana, “Control jurisdiccional de las omisiones legislativas en Colombia”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coord.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 313.

<sup>17</sup> Borrego Estrada, Felipe, “Omisiones legislativas y el Juicio de Amparo”, en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Herrera, Alonso (coord.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917, pasado, presente y futuro*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 534-535.

requieren un desarrollo reglamentario, a diferencia de las normas operativas que son autoejecutables.<sup>18</sup>

Ahora bien, la doctrina también ha abordado a las omisiones legislativas a partir de las facultades obligatorias y potestativas, señalando que mientras en las primeras el legislador no tiene la libertad de decidir si crea o no determinada disposición normativa, en las facultades potestativas si existe esa posibilidad.<sup>19</sup>

En esa tónica, ¿qué ocurriría si la omisión legislativa es atribuida a partir de una facultad potestativa? La Primera Sala del Alto Tribunal sostiene en la sentencia recaída en el Amparo en Revisión 1359/2015 que su análisis sería irrelevante a la luz del juicio de amparo, ello toda vez que al tratarse de una facultad que puede o no realizarse, no hay una expectativa respecto a que se materialice, por tanto, la omisión no conllevaría alguna trascendencia jurídica.

Considerando lo hasta aquí expuesto ¿podría estimarse que una omisión legislativa equivale a una laguna normativa? Previo a responder esto, resulta conveniente señalar cuál es el concepto de laguna normativa. Así, en palabras de Fernández Rodríguez<sup>20</sup> la laguna normativa es “la ausencia de regulación en un supuesto de hecho que es merecedor disciplinado jurídicamente”, mientras que, Borrego Estrada,<sup>21</sup> éste la circunscribe en “la ausencia de regulación en un supuesto de hecho que es merecedor de ser disciplinado jurídicamente”, por lo que para dotarla de contenido jurídico los tribunales se valdrán de las reglas de interpretación.

---

<sup>18</sup> Tesis XXII.1o.37 K número de registro 171450, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, septiembre de 2007, p. 2536.

<sup>19</sup> Baez Silva, Carlos y Cienfuegos Salgado, David, “La inconstitucionalidad por omisión legislativa en las decisiones de la Suprema Corte de México”, en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII: *Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 614.

<sup>20</sup> Fernández Rodríguez, José Julio, *op. cit.*, p. 42.

<sup>21</sup> Borrego Estrada, Felipe, *op. cit.*, p. 537.



En tal sentido, la omisión legislativa y la laguna normativa son figuras diferentes entre sí, en virtud que mientras las primeras se circunscriben en el incumplimiento a una obligación de legislar, las segundas radican en un problema que no puede ser resuelto por las normas existentes.

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015, distingue esas figuras jurídicas al señalar esencialmente que las lagunas pueden ser subsanadas a partir de la interpretación que realicen los tribunales, mientras que las omisiones legislativas necesariamente deber ser enmendadas por el legislador, diferencia que es recogida en la tesis denominada “*Diferencias entre las lagunas normativas y las omisiones legislativas*”.<sup>22</sup>

Sentado lo anterior, corresponde precisar la tipología de las omisiones legislativas, para lo cual iniciaré abordando las que la doctrina ha señalado para después confrontarlas con las referidas por la Suprema Corte.

Una primera propuesta es presentada por Fernández Rodríguez<sup>23</sup> al clasificar a las omisiones legislativas en a) omisión absoluta y relativa; b) omisión formal y material; c) omisión que afecta a los derechos fundamentales y la que no lo hace; y d) omisión evitable e inevitable. En tanto Ibagón<sup>24</sup> circunscribe a las omisiones en dos tipos las absolutas y las relativas. Debido a que la clasificación que propone Fernández Rodríguez es más amplia, me abocaré a ella en los términos siguientes:

a) *Omisión absoluta o total y relativa o parcial.* Por cuanto a la primera de las nombradas se puede conceptualizar como aquella en la que el legislador incumple de forma total al deber de crear una norma respecto de la que constitucionalmente estaba obligado a hacer.

---

<sup>22</sup> Tesis 1a. XIX/2018 (10a.) número de registro 2016420, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 52, t. I, marzo de 2018, p. 1095.

<sup>23</sup> Fernández Rodríguez, José Julio, *op. cit.*, pp. 57-64.

<sup>24</sup> Ibagón, Mónica Liliana, *op. cit.*, pp. 316-320.

En tanto las omisiones relativas o parciales consisten en aquellas que tienen una regulación incompleta por lo que la eficacia del ordenamiento constitucional es deficiente. Cabe precisar que de éstas Fernández Rodríguez<sup>25</sup> las subdivide en aquellas que infringen el principio de igualdad al excluir del ordenamiento a determinado grupo de la sociedad y las que implican una deficiencia en la regulación por estar incompleta la norma.

b) *Omisión formal y material.* En la primera de las omisiones referidas se involucra una inactividad parcial o total del legislador para emitir un determinado ordenamiento jurídico, en tanto la omisión material conlleva que esa inacción vulnera el principio de igualdad al apartar de la norma regulatoria a determinado sector.<sup>26</sup>

Por tanto, las omisiones absolutas siempre serán formales, en tanto las relativas podrán ser formales si se trata de una ausencia parcial en la regulación o materiales si esa ausencia está avocada únicamente a un grupo determinado.

c) *Omisión que afecta a los derechos fundamentales y la que no lo hace.* La primera de las nombradas guarda estrecha relación con las normas programáticas, toda vez que esa vulneración puede devenir de la ausencia en el desarrollo de determinada norma que hace nugatorio el ejercicio de los derechos fundamentales. En tanto el segundo tipo de omisión enunciada, podría equipararse a la que deriva de facultades potestativas, por tanto, es aquella inactividad que no tiene un impacto jurídico en esos derechos, teniendo el legislador la libertad de decidir si regula o no.

d) *Omisión evitable e inevitable.* Estas omisiones se caracterizan por la ineficacia de la norma por cuestiones ajenas al legislador. Así, la omisión evitable consiste en aquella en la que, por la ausencia de una preparación paralela a la actividad legislativa, la norma creada carece de eficacia jurídica, por ejemplo, cuando se ven involucradas partidas presupuestarias para ejercer de un derecho económico, social, cultural o ambiental.

---

<sup>25</sup> Fernández Rodríguez, José Julio, *op. cit.*, pp. 60.

<sup>26</sup> *Ídem.*

Por su parte, en la omisión inevitable la inactividad del legislador obedece a factores externos que imposibilitan el desarrollo de las normas que prescribe la Constitución, un ejemplo de esa imposibilidad es la pandemia de COVID-19 en la que inicialmente fueron suspendidas las actividades legislativas..

Ahora bien, por lo que toca a la clasificación propuesta por la Suprema Corte al resolver el amparo en revisión 1359/2015 y la controversia constitucional 14/2005,<sup>27</sup> se advierte que conceptualizó a las omisiones absolutas y relativas en el mismo sentido que la clasificación abordada en párrafos anteriores, adhiriendo un elemento más por lo que toca a la primera de las mencionadas, consistente en que el legislador no haya externado su voluntad para emitir determinada norma, es decir, que no haya realizado alguna acción tendiente a iniciar el proceso legislativo para emitir la norma respectiva.

En adición a lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación catalogó a las omisiones legislativas de la siguiente manera: i) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, ii) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio; iii) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo; y d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo.<sup>28</sup> Describiéndolas en los siguientes términos:

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

Así, de lo transcrito se advierte que el Alto Tribunal al circunscribir su clasificación lo hizo a partir del impacto que las omisiones legislativas tendrían en la

---

<sup>27</sup> Sentencia de 3 de octubre de 2005. Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

<sup>28</sup> Tesis P./J. 11/2006 número de registro 175872, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2016, p. 1527.

eficacia constitucional, considerando que la afectación no sería la misma si se trata de una inactividad absoluta inherente a una obligación que emana de la Constitución Federal, frente a una omisión parcial concerniente a una facultad potestativa.

De tal manera, la Suprema Corte desarrolló una clasificación atendiendo a su impacto constitucional, para poder decidir sobre la procedencia o improcedencia del medio de control constitucional respectivo, hecho que es entendible pues en nada serviría destinar capital humano frente a una inactividad que no afecta a la Constitución Federal.

Ahora bien, retomando lo sostenido por la Primera Sala del Máximo Tribunal en la sentencia emitida en el amparo en revisión 1359/2015, respecto a la irrelevancia jurídica de abordar en el juicio de amparo las omisiones legislativas potestativas, hay quien diverge de esa postura, atendiendo a que ese tipo de omisiones pudieran impactar algún de los derechos humanos, razón suficiente para estar en aptitud de exigir se remedie esa condición y se emita la legislación correspondiente, por ser una omisión contraria a la Constitución Federal.<sup>29</sup>

Finalmente, como se señaló en párrafos anteriores, todas las autoridades son susceptibles de incurrir en un sinfín de omisiones, infringiendo la disposición jurídica que las faculte a realizar determinada acción, las vías para obtener que esa inactividad cese son variadas. Así, la resolución judicial en la que se omitió analizar todos los argumentos de la parte actora puede ser impugnada, por su parte, aquel que no obtuvo una respuesta a la solicitud de un permiso podrá requerir la afirmativa ficta si así lo establece la normatividad respectiva.

En lo que toca a las omisiones legislativas, la persona legitimada podrá promover los medios de control constitucional correspondientes con la finalidad que el legislador desarrolle el cuerpo normativo que le dotará de eficacia jurídica a la Constitución Federal. La procedencia de la vía depende de a la época en que haya sido resuelta, a pesar de ello, se advierte una evolución entre cada uno de los

---

<sup>29</sup> Baez Silva, Carlos y Cienfuegos Salgado, David, *op. cit.*, p. 620.

postulados sostenidos por el Poder Judicial de la Federación, mismos que se desarrollaran en los siguientes capítulos.

### **1.3. Criterios judiciales respecto a las omisiones legislativas**

Partiendo que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015, señaló que la inconstitucionalidad por una omisión legislativa ocurriría únicamente cuando la obligación de legislar esté mandatada de manera expresa en la Constitución Federal y ésta no se haya cumplido o se haya realizado de forma parcial, ¿cuáles eran las vías propuestas para solucionar esa inactividad antes de la emisión de ese fallo?

Previo a responder esa pregunta, resulta necesario precisar la importancia de contar con una solución para remediar esa pasividad en la que se ha envuelto el legislador respecto a la creación de una norma reglamentaria, así esa trascendencia se vincula con la fuerza normativa de la Constitución Federal que se traduce en la posibilidad de disciplinar a los actores gubernamentales y a la sociedad<sup>30</sup> frente actos contrarios a ésta.

Bajo esa perspectiva, la Constitución se concibe como la norma suprema sobre la que se funda y se rige la actividad humana, por tanto, toda conducta que infrinja los valores establecidos en la misma debe ser sancionada o de lo contrario, esa fuerza normativa sería nula.

En esa línea argumentativa Sábica citado por García Becerra<sup>31</sup> refiere esencialmente que la Constitución es un sistema defensivo de los derechos y

---

<sup>30</sup> Sagüés, Néstor Pedro, *La interpretación judicial de la constitución, de la constitución nacional a la constitución convencional*, 2a. ed., México, Porrúa, 2016, p. 11.

<sup>31</sup> García Becerra, José Antonio, *Los medios de control constitucional en México*, México, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, 2001, p. 4.

libertades de la persona frente al poder público, por lo que a su vez requiere de medios de control que la protejan ante una eventual vulneración.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación juega un papel fundamental frente al atropello que pudiera resentir la Constitución por la actividad o inactividad de los otros poderes, toda vez que a través de los controles constitucionales puede invalidar *erga omnes* o en un caso en específico, los actos u omisiones tildados de inconstitucionales.<sup>32</sup>

Ahora bien, por lo que toca a las omisiones legislativas surge la pregunta ¿previo a la reforma constitucional en materia de amparo y derechos humanos de junio de 2011 se lograba la eficacia plena de la Constitución General ante ese tipo de omisiones? Su respuesta encuentra estrecha relación con la formulada al iniciar este tema, por lo que partiré en señalar cuáles eran los mecanismos de control constitucional procedentes, para posteriormente concluir si estos eran suficientes para lograr realmente la eficacia jurídica de la Carta Magna.

Del análisis a los artículos 103 y 105, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que entre los mecanismos de control constitucional que permiten la operatividad de las normas fundamentales ante su vulneración, se encuentran las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los juicios de amparo.

Por cuanto hace a las controversias constitucionales, procede el análisis de las omisiones legislativas por esa vía en virtud que éstas pueden incidir en el actuar de otro órgano del Estado, obstaculizando alguna de sus facultades, lo que implicaría una afectación al orden constitucional,<sup>33</sup> su fundamento se encuentra previsto en el artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>32</sup> Sagüés, Néstor Pedro, *op. cit.*, p. 21.

<sup>33</sup> Baez Silva, Carlos y Cienfuegos Salgado, David, *op. cit.*, p. 609.

Entre las controversias constitucionales que se han resuelto por omisiones legislativas absolutas están las siguientes: 46/2002,<sup>34</sup> 14/2005<sup>35</sup>, 4/2005<sup>36</sup> y 59/2006<sup>37</sup>, de las cuales la última fue sobreseída, en tanto las demás tuvieron un fallo en sentido estimatorio. Ahora bien, en las dos primeras controversias señaladas, la Suprema Corte determinó plazos específicos para dar cumplimiento a las sentencias respectivas, los cuales versaron de los dos a los tres meses; en tanto que, en la cuarta de esas controversias, ese Tribunal se limitó a señalar que el cumplimiento al fallo debía realizarse a la *brevedad posible*. Por su parte, las controversias constitucionales que fueron resueltas por omisión legislativa parcial son las concernientes a los expedientes 25/1998<sup>38</sup> y 80/2004.<sup>39</sup>

Dada la trascendencia argumentativa de las sentencias emitidas en las controversias constitucionales 80/2004 y 59/2006, me referiré a ellas brevemente. Por lo que toca a la primera de las citadas, su particularidad atiende a la discrepancia de posturas respecto a la vía para controvertir omisiones legislativas parciales, ello al señalar la entonces ministra Luna Ramos que su impugnación debía realizarse a través de la acción de inconstitucionalidad, no así mediante la controversia constitucional, en virtud que el concepto de invalidez debía analizarse a la luz de la norma incompleta frente a la Constitución Federal, más no como una inactividad legislativa.

Hasta cierto punto es válida la postura sostenida por la entonces ministra, si se considera que el objeto de estudio es la norma incompleta frente la Constitución Federal, y se deja de lado el impacto que tiene la conducta omisiva en el desarrollo de las facultades de otro órgano del Estado, sin embargo, si se analiza a la luz de

---

<sup>34</sup> Sentencia de 10 de marzo de 2005. Ministro Ponente: Sergio S. Aguirre Anguiano.

<sup>35</sup> Sentencia de 3 de octubre de 2005. Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

<sup>36</sup> Sentencia de 13 de octubre de 2005. Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

<sup>37</sup> Sentencia de 15 de octubre de 2007. Ministro Ponente: Juan N. Silva Meza.

<sup>38</sup> Sentencia de 23 de marzo de 2000. Ministro Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

<sup>39</sup> Sentencia de 14 de julio de 2005. Ministra Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.

la afectación de competencias es claro que el medio de control apropiado es la controversia constitucional.

Refuerza la idoneidad de la controversia constitucional el hecho que, en el caso en concreto, el ordenamiento normativo tildado de incompleto fue el Código Administrativo del Estado de Chihuahua, el cual no se adecuó a lo mandado por la Constitución Federal. Bajo esa perspectiva y considerando que ese Código rige desde 1974,<sup>40</sup> la acción de inconstitucionalidad no procedería por haberse presentado de manera extemporánea, ya que en términos del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercitarla son de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley haya sido publicada en el periódico oficial de esa entidad federativa.

De tal manera, considero que la postura tomada por la entonces ministra no fue la acertada, debido a que no consideró la eventual extemporaneidad en la que se hubiera visto envuelta de haberse optado por la vía de acción de inconstitucionalidad, ello aunado a que omitió en su razonamiento analizar la importancia de hacer prevalecer el orden constitucional, frenando las violaciones que pudieron cometerse a consecuencia de la inactividad legislativa.

Por su parte, en la controversia constitucional 59/2006 cobra relevancia las razones por las que se estimó improcedente. Así, dichas razones se circunscriben en lo siguiente: a) falta de fundamento para que el Alto Tribunal conozca de las omisiones legislativas a través de ese medio de control constitucional; b) problemática respecto a los tecnicismos jurídicos y los efectos de la sentencia, partiendo que ese mecanismo de control surgió para actos positivos; c) las omisiones legislativas deben tratarse en la vía de responsabilidad, no así a través de controversias constitucionales; y d) vulneración al principio de división de

---

<sup>40</sup> El Código Administrativo del Estado de Chihuahua fue publicado en el periódico oficial del estado de Chihuahua el 21 de agosto de 1974.



poderes al entrometerse la Suprema Corte en las competencias legislativas, ordenando al poder legislativo a realizar determinadas acciones.<sup>41</sup>

En esa misma sintonía fueron declaradas improcedentes las controversias constitucionales 60/2006, 61/2006, de 63/2006 a la 102/2006 y 104/2006,<sup>42</sup> las cuales fueron promovidas en términos similares a la 59/2006.<sup>43</sup> La trascendencia de estos asuntos es que la postura del Pleno de la Suprema Corte significó un retroceso en la concepción de la controversia constitucional como un medio eficaz para exigir el sometimiento constitucional del poder legislativo frente a sus omisiones, lo que de suyo significó además un detrimento en la fuerza normativa de la Constitución Federal.

Ahora bien, respecto a las acciones de inconstitucionalidad, éstas constituyen un mecanismo a través del cual se constata el contenido de las normas con el de la Constitución, ya sea en relación con la parte dogmática como en la orgánica.<sup>44</sup> En ese contexto iniciaré este apartado con los criterios sostenidos por ese Tribunal en las sentencias dictadas con motivo de omisiones legislativas totales, para posteriormente continuar con las parciales.

Bajo este esquema, la Suprema Corte ha mantenido el criterio que la acción de inconstitucionalidad no es la vía idónea para analizar omisiones legislativas absolutas, precisamente porque no habría norma con la cual se pudiera contrastar si es acorde o no a la Constitución General.

---

<sup>41</sup> Rangel Hernández, Laura M., “La controversia constitucional como medio de control de las omisiones legislativas inconstitucionales. En busca de una teoría jurisprudencial en la materia”, en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Danés Rojas, Edgar (coord.), *La protección orgánica de la Constitución, Memoria del III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 138-141.

<sup>42</sup> Sentencias del 15 de octubre de 2007. Ministro Ponente: Juan N. Silva Meza.

<sup>43</sup> Rangel Hernández, Laura M., *op. cit.*, p. 136.

<sup>44</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 73/2000 número de registro 191379, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época*, t. XII, agosto de 2000, p. 484.

Al respecto, en la jurisprudencia denominada *Acción de inconstitucionalidad. Es improcedente contra la omisión del Congreso local de ajustar los ordenamientos legales orgánicos y secundarios de la entidad a las disposiciones de un decreto por el que se modificó la Constitución estatal*,<sup>45</sup> el Pleno del Alto Tribunal abordó que las razones por las que estimaba la improcedencia de esa acción ante omisiones legislativas absolutas, se hacían consistir en: a) el artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé a esa inactividad legislativa como supuesto de procedencia; y b) el objeto de ese tipo de acción es analizar si existe una contradicción entre una norma general, promulgada y publicada, y la Constitución Federal, lo cual no pudiera ocurrir ante una inactividad legislativa total.

Dentro de las acciones de inconstitucionalidad que se promovieron por omisiones legislativas absolutas están la 7/2003,<sup>46</sup> 79/2008<sup>47</sup> y 6/2009,<sup>48</sup> de las cuales, las dos primeras fueron sobreseídas y la última desechada por considerarse que la inactividad legislativa absoluta no puede ser materia de dicho medio de control constitucional, al no existir norma con la que se pudiera contrarrestar la constitucionalidad.

De las anteriores acciones de inconstitucionalidad, cabe destacar las identificadas con los números 7/2003 y 79/2008. Respecto a la primera de ellas, el entonces ministro Góngora emitió voto particular, en el que expuso esencialmente que: a) las determinaciones de la Corte deben lograr la eficacia jurídica del ordenamiento constitucional, de lo contrario se traduciría en un simple documento; b) hay contradicción con el texto constitucional cuando una norma no es expedida dentro del plazo que éste dispone, lo que originaría una invalidez; c) de conformidad al artículo 105, fracción II, inciso f) constitucional las leyes en materia electoral

---

<sup>45</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 23/2005 número de registro 178566, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 781.

<sup>46</sup> Sentencia de 4 de marzo de 2003. Ministro Ponente: Juan Díaz Romero.

<sup>47</sup> Sentencia de 25 de marzo de 2009. Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

<sup>48</sup> Sentencia de 10 de marzo de 2009. Ministra Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero.

deben publicarse noventa días antes de que inicie el proceso electoral, por lo que de no hacerse en ese término hay una invalidez; y d) una ley emitida fuera del plazo constitucional establecido puede impugnarse vía acción de inconstitucionalidad una vez que ésta haya sido publicada, siendo la fecha de publicación lo que evidenciaría su inconstitucionalidad.

Al respecto, si bien el criterio del entonces ministro tiende a denotar la importancia de proteger el texto constitucional ante una eventual omisión legislativa, señaló también que el momento para impugnarlas es una vez que la norma haya sido promulgada, lo cual no dista de las razones por las que los demás ministros estimaron sobreseer esas acciones.

Por lo que toca a la acción de inconstitucionalidad 79/2008, cuyo concepto de invalidez que le dio origen fue la inactividad por parte del órgano legislativo de crear las leyes, instituciones y órganos en materia de justicia para adolescentes es una violación constitucional; exhibe la ineffectividad de ese medio de control constitucional para proteger la Constitución Federal ante omisiones legislativas, toda vez que a pesar de la existencia previa de la jurisprudencia P./J. 72/2008<sup>49</sup> en la que se adujo que la omisión de legislar en materia de justicia para adolescentes es violatoria del texto constitucional, el Alto Tribunal determinó sobreseer ese medio de control atendiendo a que no era la vía idónea para impugnar ese tipo de omisiones, permitiendo que dicha violación continuara.

De lo expuesto, se advierte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta este punto, había primado por defender la naturaleza de un control constitucional, aun cuando ello significara ser permisivo ante violaciones constitucionales, debilitando la fuerza normativa de la Constitución. De nada sirve que haya determinado que la omisión legislativa absoluta en relación al Sistema de Justicia para Adolescentes es inconstitucional, si frente a un concepto de invalidez

---

<sup>49</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 72/2008 número de registro 168771, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 621.

formulado al promover la acción de inconstitucionalidad, se muestre rígido bajo el argumento que esa no era la vía.

En lo que respecta a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por omisiones legislativas parciales, se encuentran las identificadas con los números 71/2009 y sus acumuladas,<sup>50</sup> 22/2001 y sus acumuladas<sup>51</sup> y 27/2002.<sup>52</sup> Por cuanto a la primera de las mencionadas, cabe señalar que, si bien obtuvo cinco votos a favor, ésta se desestimó al no reunir la mayoría calificada de ocho votos de conformidad al artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con las acciones de inconstitucionalidad 22/2001 y sus acumuladas y 27/2002, la omisión legislativa que les dio origen es ejemplo de la catalogada por la Suprema Corte como *relativa en competencias de ejercicio potestativo* al ser producto de la elección que tuvo el diputado de legislar, sin embargo, lo hizo de manera incompleta, en otras palabras, ese tipo de omisiones no devienen de un mandato expreso de la Constitución Federal de crear determinada norma, sino provino de una contravención a los principios en materia electoral previstos en esa Constitución.<sup>53</sup>

Sobre este punto, conviene invocar la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015, en la que la Primera Sala del Alto Tribunal adujo que las omisiones legislativas de carácter potestativo carecían de relevancia jurídica y por tanto, su estudio en vía de amparo no tendría sentido, sin embargo, con las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad 22/2001 y sus acumuladas y 27/2002, se evidencia que las omisiones deben analizarse a la luz de si éstas producen una afectación al orden constitucional ya sea en la parte

---

<sup>50</sup> Sentencia de 1 de diciembre de 2009. Ministra Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.

<sup>51</sup> Sentencia de 23 de agosto de 2001. Ministro Ponente: Humberto Román Palacios.

<sup>52</sup> Sentencia de 18 de febrero de 2003. Ministro Ponente: Sergio S. Aguirre Anguiano.

<sup>53</sup> Baez Silva, Carlos y Cienfuegos Salgado, David, *op. cit.*, p. 613.

dogmática o en la orgánica para, de ser así, restablecerlo y no limitarse a si la creación de normas está mandatada de forma expresa o no en la Constitución.

Finalmente, corresponde analizar los criterios sostenidos por el Poder Judicial de la Federación respecto a la impugnación de las omisiones legislativas vía juicio de amparo.

Previo a la emisión de la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015, el Poder Judicial de la Federación adoptó una postura muy rígida respecto a la procedencia del juicio de amparo. Así, aludiendo al principio de relatividad determinaba la improcedencia de ese medio de control constitucional, al considerar que no podía dar efectos generales a una sentencia partiendo del hecho que de proceder el amparo, el efecto sería ordenar la emisión de una ley de carácter general, abstracta y permanente, situación que estaría en contra de la naturaleza de dicho principio.

Dentro de las tesis que recogieron el criterio señalado están los siguientes: *“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”*,<sup>54</sup> *“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,*<sup>55</sup> *“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)”*<sup>56</sup> y *“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*

---

<sup>54</sup> Tesis P. LXXX/99 número de registro 192864, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 40.

<sup>55</sup> Tesis P. CLXVIII/97 número de registro 197222, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VI, diciembre de 1997, p. 180.

<sup>56</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 134/2008 número de registro 168633, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, octubre de 2008, p. 43.

*artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*<sup>57</sup>

Ahora bien, como precedentes del criterio descrito se encuentran los amparos en revisión 961/1997 (fue sobreseído),<sup>58</sup> 588/2012 (se confirmó desechar la demanda),<sup>59</sup> 750/2012 (se confirmó desechar la demanda)<sup>60</sup> y 439/2015 (se resolvió no amparar ni proteger a la quejosa),<sup>61</sup> abocándome en el estudio de los tres últimos, dada las particularidades que presentan y que fueron resueltos en fecha posterior a las reformas en materia de amparo y derechos humanos de junio de 2011.

Iniciaré por mencionar los juicios de amparo 588/2012 y 750/2012, que aun cuando fueron promovidos por razones diversas,<sup>62</sup> los argumentos del desachamiento son similares. Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que si bien el artículo 103, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, posibilitando que a través del juicio de amparo se conocieran todas las controversias que se suscitaban por normas

---

<sup>57</sup> Tesis 2a. VIII/2013 (10a.) número de registro 2002843, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XVII, t. 2, febrero de 2013, p. 1164.

<sup>58</sup> Sentencia de 21 de octubre de 1997. Ministro Ponente: Juan Díaz Romero.

<sup>59</sup> Sentencia de 30 de enero de 2013. Ministro Ponente: Alberto Pérez Dayán.

<sup>60</sup> Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Ministro Ponente: José Fernando Franco González Salas.

<sup>61</sup> Sentencia de 28 de octubre de 2015. Ministro Ponente: Juan N. Silva Meza.

<sup>62</sup> Destacó que el concepto de violación sobre el que versó el juicio de amparo 750/2012 fue la omisión de emitir la Ley de Amparo, ordenada por el artículo segundo transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, por el que se reformaron los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se concedió al Congreso de la Unión un plazo de 120 días contados a partir del día siguiente a la publicación de dicho decreto, para emitir la legislación correspondiente. Lo cual resulta paradójico en virtud que, la vulneración a la Constitución Federal consistió en la omisión de una norma que regula uno de los controles constitucionales (juicio de amparo), que dicho sea de paso a través de éste se conocen las violaciones en materia de derechos humanos.

generales, actos u omisiones de la autoridad, señaló que dentro de esas omisiones no se encontraban las legislativas, agregando que de considerarse la procedencia de esa vía se contravendría el principio de relatividad previsto en el artículo 107, fracción II, párrafo primero de la Constitución General, toda vez que de emitirse una sentencia estimatoria la reparación constitucional vincularía a personas ajenas a quienes intervinieron en ese juicio.

Adicionalmente, por lo que toca al juicio de amparo 750/2012 el Alto Tribunal argumentó que ese medio de control solo se ocupa de aquellas leyes que han sido promulgadas, no así de las inexistentes.

Los anteriores argumentos resultan importantes, en virtud de ser el antecedente de la concepción del principio de relatividad frente a la procedencia del juicio de amparo a causa de omisiones legislativas, la cual dará un giro radical con el fin de brindar eficacia jurídica a la norma constitucional, tal como se analizará en los subsecuentes temas.

Por lo que toca al amparo en revisión 439/2015, su peculiaridad corresponde a que la omisión legislativa aducida como inconstitucional fue la falta de adecuación de la legislación interna al derecho contenido en el artículo 12.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respecto al derecho que tienen los padres o los tutores a que sus hijos reciban la educación religiosa que esté de acuerdo con sus convicciones.

Así, si bien la sentencia de dicho juicio fue desestimatoria en virtud del principio de relatividad, no debe perderse de vista la evolución que se presentó respecto a los derechos humanos, ello ante la posibilidad de hacerse valer a través de ese juicio la violación de los contenidos en tratados internacionales.

Lo expuesto obedeció a la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, en la que se reformó el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en concordancia con el artículo 133 de esa Constitución, situó a los derechos humanos contenidos en la Constitución General y en los tratados

internacionales en la cima de la jerarquía normativa, circunstancia que de alguna impactó en el criterio judicial sostenido en la sentencia del amparo en revisión 1359/2015, respecto a la procedencia del juicio de amparo con motivo de omisiones legislativas, tal como se expondrá en los siguientes capítulos.

Una vez analizados los anteriores medios de control constitucional, concluyó que ninguno de ellos era absolutamente eficaz ante las omisiones legislativas, partiendo de las determinaciones de la Suprema Corte, no así propiamente de esos mecanismos.

Lo anterior es así, toda vez que el Alto Tribunal en su papel de interprete de la Constitución Federal, emitió criterios reservados respecto a la procedencia de esos medios de control que posibilitaron que los demás órganos estatales vulneraran el orden constitucional, sin que brindaran una solución viable para restablecerlo y evitar que esto dejara de ocurrir.

Así, aun cuando en principio las controversias constitucionales se mostraron como el mecanismo más viable para controlar las omisiones legislativas al ordenar al poder legislativo que emitiera determinada norma o modificara la catalogada como incompleta, fueron precisamente los criterios posteriores de la Suprema Corte que imposibilitaron que ello ocurriera, tal como se analizó en las controversias constitucionales identificadas con los números 59/2006, 60/2006, 61/2006, de la 63/2006 a la 102/2006 y 104/2006.

Mientras que las determinaciones tomadas en las acciones de inconstitucionalidad frente omisiones legislativas absolutas y los juicios de amparo ante a cualquier omisión legislativa, fueron un obstáculo permanente para frenar la inactividad del legislador, propiciando que la vulneración constitucional se prolongara a través del tiempo, debilitando con ello la fuerza normativa de la Constitución Federal.

Finalmente, cabe resaltar los amparos en revisión 588/2012, 750/2012 y 439/2015, los cuales aun cuando se resolvieron posterior a las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos de junio de 2011,



pareciera que esas reformas no produjeron un cambio interpretativo en los criterios sostenidos por la Suprema Corte, al advertirse sumidos en ideas arcaicas que no contribuían en lograr la eficacia jurídica de la Constitución.

## **2. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD A LA LUZ DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015**

### **2.1. La procedencia del juicio de amparo ante omisiones legislativas, con especial énfasis en la reinterpretación del principio de relatividad**

Una vez analizado cómo fueron abordadas las omisiones legislativas en los diversos medios de control constitucional previo a la emisión de la sentencia emitida en el Amparo en Revisión 1359/2015, corresponde estudiar las razones por las que ese fallo se sitúa como un referente histórico, un antes y un después respecto de la interpretación del principio de relatividad ante una inactividad legislativa.

Así, el desarrollo de este tema lo abordaré partiendo de lo que significó las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos, con especial enfoque en la procedencia del juicio de amparo frente a las omisiones legislativas, posteriormente, daré paso al análisis de la reinterpretación que realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al principio de relatividad ante ese tipo de omisiones, concluyendo con el estudio de los derechos fundamentales de dimensión colectiva frente al principio de relatividad y al interés legítimo, todo ello a la luz de la sentencia emitida en el amparo en revisión 1359/2015.

A lo largo de este trabajo he invocado las reformas constitucionales en materia de amparo y de derechos humanos, ahora toca desentrañar lo que ellas implicaron en el sistema jurídico mexicano. Su antecedente se remonta a la instauración de la Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo en 1999, en la que se pretendía ampliar el espectro de protección de los

derechos humanos incluyendo los consagrados en los instrumentos internacionales,<sup>63</sup> lo cual no ocurrió de forma inmediata.

Fue el 6 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efectos de este trabajo me acotaré únicamente en los artículos 103 y 107 de esa Constitución.

Dentro de los cambios significativos que tuvo el artículo 103 de la Constitución General se encuentran los siguientes: a) se amplió la procedencia del juicio de amparo, al posibilitar que además de las leyes, otros ordenamientos normativos que tuvieran naturaleza abstracta y general, pudieran ser impugnados a través de esa vía; b) se incorporó como objeto de ese juicio a las omisiones de las autoridades; c) se extendieron los derechos humanos susceptibles de protección vía ese juicio, al introducir además los contenidos en los tratados internacionales; y d) el juicio de amparo es procedente no solo con motivo de la vulneración de derechos humanos, también respecto a la violación de las garantías otorgadas para su protección. Por lo que toca al artículo 107 de la Constitución Federal, la modificación sustancial que tuvo fue la incorporación del interés legítimo individual y colectivo, así como la declaratoria general de inconstitucionalidad.

Lo anterior trajo consigo la publicación de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicana, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, la cual recogió esencialmente las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos, por lo que se contaron con herramientas jurídicas para impugnar, por ejemplo, omisiones de autoridad que vulneraran los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que México sea parte, sin embargo, como se advirtió en el tema anterior, faltaba

---

<sup>63</sup> Herrera García, Alfonso, "El objeto de protección del nuevo juicio de amparo", en Carbonell Sánchez, Miguel *et. al.* (coord.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, t. III, *Justicia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 347.

romper el dogma respecto a la interpretación restrictiva del principio de relatividad, para permitir que procediera el amparo con motivo de las omisiones legislativas.

En sintonía con la reforma constitucional aludida, el 10 de junio de 2011 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la concerniente a los derechos humanos, trayendo consigo una concepción más amplia de estos a partir de la cosmovisión constitucional y convencional, dotando además, de pautas interpretativas sobre esos derechos, lo cual permeó en la actividad jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, posibilitando una auténtica protección.

Adicionalmente, introdujo líneas interpretativas como la denominada *interpretación conforme y pro persona*, la primera de ellas consiste en armonizar las normas relativas a derechos humanos con el resto del texto constitucional y con los tratados internacionales de derechos humanos,<sup>64</sup> en tanto la segunda en palabras de Pinto citada por Caballero<sup>65</sup> estriba en privilegiar el mayor beneficio a la persona acudiendo a la norma o interpretación más extensiva cuando se trate de reconocer derechos o, a la norma o interpretación más restringida cuando constituya una restricción de derechos.

En adición a lo anterior, el texto constitucional reformado impone la obligación a todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia,

---

<sup>64</sup> Carmona Tinoco, Jorge Luis, "La reforma y las normas de derechos humanos en los tratados internacionales", en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos*, 4a. ed., México, Porrúa, 2016, p. 46. Véase también Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano" en Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 363-364. Ferrer en su obra refiere que por tratados internacionales debe entenderse comprendidas también las interpretaciones realizadas por los órganos autorizados por el tratado respectivo, maximizando la protección de los derechos humanos.

<sup>65</sup> Caballero Ochoa, José Luis, *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, 2a. ed., México, Porrúa, 2015, p. 123.

indivisibilidad y progresividad, lo que significa que esa obligación no está dirigida a una autoridad en específico, sino que es propia de todas las autoridades. Al respecto, Carbonell<sup>66</sup> potencializa esa obligación, al precisar que los sujetos obligados no tienen posibilidad de alegar a su favor una estructuración competencial para tomar medidas en pro de los derechos humanos, salvo que ésta esté marcada en la Constitución Federal.

Sentado lo anterior, analizaré cómo impactaron esas reformas en el criterio adoptado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015, respecto a la procedencia del juicio de amparo ante omisiones legislativas, con especial énfasis al principio de relatividad.

Dicha procedencia devino de varias hipótesis que analizó el Alto Tribunal, la primera de ellas consistió en si existía un marco normativo en el que de manera expresa se señalara como causal de improcedencia las omisiones legislativas, la segunda de éstas si el principio de relatividad se convertía en un impedimento para conocer de ese tipo de omisiones vía amparo indirecto y finalmente, si la parte quejosa tenía interés legítimo.

Bajo esa perspectiva, por lo que toca a la existencia o inexistencia de fundamento jurídico para determinar la improcedencia del juicio de amparo por tratarse de omisiones legislativas, la Primera Sala del Alto Tribunal realizó la interpretación sistemática de los artículos 103, fracción I y 107, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en correlación con el artículo 107, fracción II de la Ley de Amparo. Ese método interpretativo en palabras de Savigny citado por Vigo consiste en “la conexión interna que enlaza a todas las instituciones y reglas jurídicas dentro de una magna unidad.”<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Carbonell, Miguel, “Las obligaciones del Estado en el artículo 1o. de la Constitución Mexicana”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos*, 4a. ed., México, Porrúa, 2016, pp. 68-69.

<sup>67</sup> Vigo, Rodolfo Luis, *Constitucionalización y judicialización del derecho. Del Estado de derecho legal al Estado de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2016, p. 212.

Así, la Primera Sala de ese Tribunal partió de los siguientes silogismos deductivos:

A) Del artículo 103, fracción I de la Constitución Federal:

- El juicio de amparo procede en contra de omisiones de autoridades.
- De dicho texto no se advierte la exclusión de las omisiones legislativas.
- Por tanto, dicho juicio procede en contra de la inactividad legislativa.

B) Del artículo 107, fracción VII de la Constitución General:

- El juicio de amparo es procedente en contra de 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 la autoridad administrativa.
- No prevé expresamente la procedencia del amparo en contra de omisiones legislativas.
- La anterior no significa que por esta causa deba determinarse su improcedencia.

C) Del artículo 107, fracción II de la Ley de Amparo:

- El juicio de amparo indirecto procede contra actos u omisiones emitidos por autoridades distintas a los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.
- Las omisiones legislativas no son atribuibles a alguna de esas autoridades.
- Por tanto, las omisiones legislativas son susceptibles de impugnarse vía amparo.

Así, considerando lo expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte concluyó que el juicio de amparo procedía ante omisiones legislativas, pues si bien su procedencia no estaba regulada de manera expresa, ésta se podía colegir de la interpretación de esos artículos, partiendo de la premisa consistente que las omisiones de autoridades eran susceptibles del control constitucional, sin que se advirtiera que el poder legislativo fuese excluido.

De lo anterior, cobra particular interés que de todas las soluciones posibles que había, la Primera Sala del Alto Tribunal optó por la que conllevaba la mayor protección de los derechos humanos, dejando de lado la interpretación más restrictiva que resultaba ser la más sencilla de aplicar, pues bien pudo haber sobreseído el juicio de amparo argumentando que tanto el ordenamiento constitucional como el reglamentario no preveían de forma expresa la procedencia del juicio de amparo ante omisiones legislativas.

Ahora bien, aun cuando la Suprema Corte no lo refirió expresamente en la sentencia de mérito, se puede advertir que al realizar dicha interpretación acudió al principio pro persona, eligiendo la vertiente interpretativa que le reparara un mayor beneficio al quejoso, situación que no hubiese podido ocurrir previo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011.

Con independencia de lo anterior, considero que la Primera Sala del Alto Tribunal al resolver el amparo en revisión señalado, debió también acudir a la interpretación teleológica de los artículos 103, fracción I y 107, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que, una vez desentrañados los fines buscados por el legislador al reformar esos artículos, dotara de un contenido robusto sobre los alcances de esos dispositivos constitucionales.

Lo anterior es así, toda vez que si bien dicha Sala determinó la procedencia del juicio de amparo con base en los artículos aludidos, el análisis que realizó subyace de contenido, advirtiéndose una interpretación forzada, especialmente respecto al artículo 107, fracción VII de la Constitución Federal, cuyo argumento se enfocó en referir únicamente que ese artículo no prevé expresamente la procedencia del amparo por omisiones legislativas, situación que no debe de entenderse como una improcedencia implícita, agregando que si las normas generales son actos impugnables en esa vía, no hay razón para entender que las omisiones legislativas no son susceptibles de controvertirse a través de ese medio de control constitucional, razonamiento que en mi apreciación resulta una razón laxa para llegar a esa conclusión.

Escenario diverso hubiese sido, si la Primera Sala de la Suprema Corte hubiese acudido a la exposición de motivos<sup>68</sup> que dio origen a la reforma constitucional en materia de amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, cuyo texto es el siguiente:

“Por otro lado, 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. Asimismo, se precisa que la protección de los derechos fundamentales es independiente de su carácter individual o social.”

De la transcripción anterior se advierte que la intención del legislador fue la de ampliar el campo de protección del juicio de amparo a las omisiones de la autoridad, justificándolo en el hecho de que a través de esas omisiones ocurren violaciones a derechos sociales, sin perder de vista las de carácter individual.

En ese contexto, la interpretación sistemática en consonancia con la teleológica, hubieren dado un mayor peso a los motivos por los que la Primera Sala de la Suprema Corte estimó que procedía el amparo en contra de las omisiones legislativas tildadas como inconstitucionales.

Con independencia de lo anterior, es patente que ese Tribunal se inclinó por privilegiar la interpretación más acorde a los fines y valores que conllevan las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos de junio de 2011, al sentar un precedente a través del que diera respuesta a una problemática que mermaba la protección de esos derechos y consecuentemente, vulneraba la Constitución Federal.

En esa misma lógica, la Primera Sala de la Suprema Corte al analizar la procedencia del amparo desde el punto de vista del principio de relatividad entendió

---

<sup>68</sup> Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 19 de marzo de 2009, *Gaceta LX/3SPO-352*, consultable el veintiséis de julio de dos mil veinte en [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/19840](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/19840)

que el juicio de amparo mutaba de un mecanismo de control constitucional restrictivo a uno con mayor campo de protección con respecto a los derechos humanos, de ahí que reinterpreto ese principio respetando la interacción entre las partes y el Poder Judicial de la Federación, posibilitando además, que las consecuencias de las sentencias dictadas por ese órgano del Estado las pudieran resentir personas ajenas a ese juicio.

Bajo esa concepción, los jueces únicamente pueden analizar lo alegado por las partes y en su caso, ordenar la restitución de los derechos humanos violados a los quejosos, argumento que queda inmutable con respecto a la noción que se tenía anteriormente. Ahora bien, lo verdaderamente novedoso consiste en que ya no puede ser un impedimento para la procedencia del juicio de amparo el hecho que la eventual sentencia estimatoria implique algún tipo de beneficio a personas que no fueron parte del mismo.

A partir de lo anterior, el juicio de amparo se convierte en un autentico recurso efectivo al posibilitar que ante una vulneración de los derechos humanos de una persona o un grupo de personas que acudió a éste, puedan verse favorecidos otros que se encuentran en la misma situación a consecuencia de una omisión legislativa.

En suma a lo anterior, está el hecho que a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 en concordancia con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los parámetros de control de regularidad constitucional lo son esa Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos en los que México sea parte, lo que propicia que la protección de esos derechos se potencialice, derivado a que una omisión atribuible al poder legislativo es susceptible de confrontarse con cualquiera de esos ordenamientos.

Ahora bien, sin menoscabar el avance que se ha tenido con la reinterpretación del principio de relatividad, considero que éste debe continuar su evolución a fin de lograr una eficiente protección de los derechos humanos y consecuentemente, de la Constitución Federal y de los tratados internacionales que los contenga, pues no es suficiente que solo respecto del juicio de amparo iniciado



por omisiones legislativas o de otras autoridades, puedan verse beneficiados indirectamente personas ajenas a ese medio de control constitucional, es necesario también que esto se replique con respecto a los promovidos por actos de otra naturaleza.

Mi argumento cobra auge si se considera lo sostenido por Tena y Zaldívar citados por Aguirre<sup>69</sup> al señalar que la aplicación estricta del principio de relatividad conlleva la vulneración de los principios de supremacía constitucional y el de igualdad ante la ley, el primero de ellos en razón que es insostenible que aun y cuando una norma fue declarada inconstitucional vía juicio de amparo, incluso esto haya sido abordado en jurisprudencia, la misma siga rigiendo para quienes no promovieron ese juicio, quedando impune de cierta manera esa inconstitucionalidad. En lo que toca al principio de igualdad ante la ley, es vulnerado al permitirse que una norma declarada inconstitucional a través de ese medio de control constitucional, solo se inaplique para quienes acudieron a él.

Lo expuesto guarda estrecha relación con la protección de los derechos difusos o colectivos, cuya protección constitucional tuvo cabida a partir de las reformas constitucionales enunciadas. Así, tanto la Constitución Federal como los tratados internacionales que contienen derechos humanos, se distinguen dos categorías de derechos, por una parte están aquellos netamente individuales como lo es la vida, la propiedad y la seguridad jurídica, mientras que del otro extremo se encuentran los colectivos o supraindividuales que pertenecen a más de una persona al mismo tiempo y en el mismo espacio, tal como lo describe Cortés.<sup>70</sup> Adicionalmente, ese autor refiere que los derechos colectivos pertenecen a un grupo

---

<sup>69</sup> Aguirre Anguiano, Sergio Salvador, "El juicio de amparo hoy", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y González Oropeza, Manuel (coord.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, t. I, p. 66.

<sup>70</sup> Cortés Galván, Armando, "El juicio de amparo y la tutela de los derechos humanos individuales y supraindividuales", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera, Alonso (coord.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917, pasado, presente y futuro*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, t. I, p. 235.

fácilmente identificable, entre ellos se encuentran, por mencionar algunos, la libertad de expresión, la educación y el medio ambiente.

En esa perspectiva, la vulneración de alguno de los derechos catalogados como supraindividuales o difusos pudiera impactar en más de una persona, por lo que su protección y eventualmente restitución sería nula si prevaleciera la concepción restringida del principio de relatividad, hecho respecto del que fue consciente la Primera Sala de la Suprema Corte al resolver el amparo de revisión 1359/2015.

Ahora bien, los derechos difusos guardan íntima relación con el interés legítimo, el cual es una de las figuras novedosas que se incorporaron en la reforma constitucional en materia de amparo de junio de 2011. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 366/2012<sup>71</sup> definió al interés legítimo como “aquel 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.”, adicionalmente dicha Sala señaló que ese interés debe estar garantizado en un derecho objetivo, sin que necesariamente de lugar a un derecho subjetivo (lo que lo diferencia del interés jurídico en el que el quejoso debe ser titular de un derecho subjetivo, tal como fue argumentado en la contradicción de tesis 553/2012<sup>72</sup>) y debe existir una afectación en la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio (lo que lo distingue del interés simple tal como se advierte de la jurisprudencia denominada “*INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE*”<sup>73</sup>).

---

<sup>71</sup> Sentencia de 5 de septiembre de 2012. Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

<sup>72</sup> Sentencia de 6 de marzo de 2013. Ministro Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>73</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 38/2016 (10a.) número de registro 2012364, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro 33, t. II, agosto de 2016, p. 60.

En tal sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación posiciona al interés legítimo en un punto intermedio, entre el interés simple y el jurídico, tal como lo sostuvo en la contradicción de tesis 111/2013.<sup>74</sup>

Ahora bien, del análisis a la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015 se advierte que el Alto Tribunal desentrañó la definición de interés legítimo para precisar los requisitos sobre los que determinaría su existencia o inexistencia, entre ellos que ese interés esté garantizado en un derecho objetivo y que el acto reclamado produzca una afectación en la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, directa o indirectamente, adicionalmente, estableció otros requerimientos como: a) que la anulación del acto produzca al quejoso un beneficio cierto ya sea actual o futuro; b) la afectación sea apreciada bajo un parámetro de razonabilidad; y c) el interés resulte armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo.

Bajo ese escenario, la Primera Sala del Alto Tribunal al resolver dicho amparo en revisión determinó que la quejosa tenía interés legítimo para promover el juicio de amparo respectivo, al advertir que entre sus actividades estaban la promoción y libertad de expresión desde el punto de vista individual y colectivo, consecuentemente, la omisión legislativa reclamada le reparaba una afectación en la continuación de sus fines, por lo que de proceder el amparo, los efectos de la sentencia le implicarían un beneficio determinado, actual y cierto, al poder proseguir con el objetivo por el que fue constituida.

De tal manera, se advierte que la procedencia del juicio de amparo fue ampliado, dando posibilidad que más derechos humanos sea protegidos, sin embargo, es conveniente que la Corte analice la posibilidad de hacer una nueva interpretación del principio de relatividad en torno a aquellas normas inconstitucionales respecto de las que su inaplicación es dirigida a una persona o a un grupo reducido de personas por haber sido los únicos que promovieron el juicio de amparo, excluyendo a los que no lo hicieron pero les afecta esa

---

<sup>74</sup> Sentencia de 5 de junio de 2014. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

inconstitucionalidad, ello con la finalidad de robustecer la fuerza normativa de la Constitución Federal, evitando que actos como esos la infrinjan de manera abierta sin tener un control efectivo que los paralice.

## **2.2. Las omisiones legislativas en la sentencia del amparo en revisión 1359/2015**

Una vez analizados los motivos por los que la Primera Sala de la Suprema Corte determinó la procedencia de la vía de amparo ante la omisión legislativa impugnada, corresponde realizar el estudio de los argumentos esgrimidos en la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015 respecto a la inactividad legislativa, partiendo de dos puntos, el primero de ellos consistente en si el incumplimiento de los artículos transitorios de la Constitución Federal relativos a crear una norma da lugar a la inconstitucionalidad, y el segundo de esos puntos estriba en determinar si al presentarse ciertos actos del proceso legislativo no se estaría ante una omisión legislativa inconstitucional.

En tal sentido, para determinar si el incumplimiento de los artículos transitorios constitucionales relativos a la creación de una regulación determinada conlleva su inconstitucionalidad, es preciso determinar previamente la definición, la naturaleza y las características de esos artículos. Por lo que toca a su definición Chacón<sup>75</sup> circunscribe a los artículos transitorios como normas jurídicas en sentido estricto dirigidas a las autoridades, los cuales determinan la vigencia o regulan la aplicación de otras normas, en ese sentido su naturaleza es temporal en virtud que fenecen una vez que cumplieron la finalidad por la que fueron creados.

---

<sup>75</sup> Chacón Rojas, Oswaldo, "La desnaturalización de los artículos transitorios en la reforma constitucional político-electoral de 2014", en Serna de la Garza, José María y de los Santos Olivo, Isidro (coord.), *La dinámica del cambio constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, p. 180.

Bajo esa perspectiva, Chacón<sup>76</sup> refiere que las características de los artículos transitorios consisten en: 1) vinculación con otra disposición normativa; 2) carencia de autonomía; 3) el sujeto al que van dirigidas son las autoridades; y 4) son temporales. En tanto a su clasificación, ese autor los divide en: a) los que determinan la vigencia de una norma; b) los que establecen la derogación de una norma; y c) los que establecen un mandato al legislador. Respecto a estos últimos, autores como Nava,<sup>77</sup> difiere en catalogarlos como artículos transitorios por dos razones: no regulan el paso de una ley a otra, el cual es el objetivo principal de esos artículos; y porque ese tipo de mandatos son innecesarios al estar prevista la facultad de la autoridad en una norma.

Por su parte, Nava<sup>78</sup> propone como clasificación de los artículos transitorios la siguiente: i) los que establecen la entrada en vigor de una ley; ii) los que derogan o abrogan una disposición jurídica; iii) los que regulan la irretroactividad de la ley; y iv) los que establecen la ultractividad o pervivencia de la ley abrogada para regular situaciones jurídicas pendientes.

En resumen, considerando que a través del artículo transitorio se expresa la voluntad del legislador y éste a su vez es complementario de lo dispuesto en el articulado de la Constitución Federal, estos deben analizarse como un todo, por lo que se concluye que las disposiciones transitorias tienen el mismo rango que los artículos previstos en esa Constitución y consecuentemente, tanto unos como otros son obligatorios.

Bajo esas premisas, el incumplimiento de lo mandado por los artículos transitorios de la Constitución Federal, como la creación de una determinada norma, implicaría una inconstitucionalidad, situación que hizo patente la Primera Sala de la

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, pp. 181-182.

<sup>77</sup> Nava Fernández del Campo, Andrea, "El derecho transitorio", en Serna de la Garza, José María y de los Santos Olivo, Isidro (coord.), *La revista del Instituto*, México, número 3, diciembre de 1998, p. 397-421, [https://www.ijf.cjf.gob.mx/sitio2016/include/sections/revista/3/r3\\_12.pdf](https://www.ijf.cjf.gob.mx/sitio2016/include/sections/revista/3/r3_12.pdf)

<sup>78</sup> *Ídem*.

Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015.

Ahora bien, toca analizar el segundo punto sobre el que versa este apartado, correspondiente a determinar si al presentarse ciertos actos del proceso legislativo una omisión legislativa podría no ser inconstitucional. Para explicar lo anterior, es necesario que inicialmente se señale cuáles son los actos que integran el proceso legislativo, cuáles de ellos dicho fueron referidos por la Corte en la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015 y si efectivamente al desarrollarse estos, podría estimarse que no hay inconstitucionalidad de la omisión legislativa impugnada.

Al respecto, la doctrina<sup>79</sup> reconoce las siguientes etapas del proceso legislativo: 1) iniciativa; 2) discusión y aprobación ante cámara de origen la cual se subdivide en a) discusión y aprobación ante comisión o comisiones unidas de la cámara de origen y b) discusión, votación y aprobación ante el pleno de la cámara de origen; 3) discusión y aprobación ante cámara de revisora, cuyas etapas se subdividen de la misma manera que los descritos en el inciso 2); 4) promulgación o en su caso, veto presidencial; 5) publicación y 6) inicio de vigencia.

A fin de no ser extensiva respecto al análisis de cada una de esas etapas, analizaré únicamente las que refiere el Alto Tribunal en la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015, invocando respecto a ese fallo en lo que interesa, lo siguiente:

*“Aunque esta Primera Sala advierte que diversas fuerzas políticas han presentado en ambas cámaras del Congreso de la Unión iniciativas de ley para reglamentar el citado artículo constitucional y establecer las normas que deberán regir los gastos y la forma de desarrollar la comunicación social en el país, ninguna de esas iniciativas ha sido dictaminada por alguna comisión ni se ha discutido en el Pleno de alguna de las cámaras.”*

---

<sup>79</sup> Alemán Sandoval, Arturo *et al*, *Estudio sobre el proceso legislativo federal en México*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2010, pp. 13-17.

Partiendo de lo anterior, se desprenden tres etapas del proceso legislativo a las que se hace alusión en dicha sentencia, las cuales corresponden a la iniciativa, la discusión y aprobación ante la cámara de origen y ante la cámara revisora.

Por lo que toca a la *iniciativa*, ésta consiste en el acto por el cual el presidente de la república, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados o los ciudadanos que representen al menos el 0.13% de la lista nominal de electores (sujetos facultados de conformidad con el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), presentan ante cualquiera de las cámaras<sup>80</sup> los proyectos de ley o decretos.

La etapa de *discusión y aprobación* se ventila de forma similar tanto en la cámara de origen como en la cámara revisora en términos de lo previsto en los artículos 72 constitucional y del 87 al 137 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha fase esencialmente se constriñe en lo siguiente: inicia una vez recibido el proyecto de ley o decreto, el cual será turnado por el presidente de la cámara respectiva a la comisión que en razón con la materia sea competente para realizar su estudio. Posterior a ello, la comisión emitirá un anteproyecto del dictamen para su presentación y en su caso, aprobación ante ella misma, hecho lo anterior, presentará el dictamen al presidente de la mesa directiva de la cámara respectiva para que éste a su vez lo someta a la aprobación del Pleno de esa cámara.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Respecto a esta regla, el artículo 72, fracción H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé una salvedad, la cual estriba en que tratándose de proyectos que versan en empréstitos, contribuciones o impuestos, o reclutamiento de tropas, deberán discutirse inicialmente en la Cámara de Diputados.

<sup>81</sup> Alemán Sandoval, Arturo, *op. cit.*, pp. 13-17. Véase también Senado de la República LXIV Legislatura, *Proceso legislativo* consultable el veintisiete de julio de dos mil veinte en [https://www.senado.gob.mx/64/sobre\\_el\\_senado/proceso\\_legislativo](https://www.senado.gob.mx/64/sobre_el_senado/proceso_legislativo) y Cámara de Diputados LXIV Legislatura, *Procedimiento legislativo* consultable el veintisiete de julio de dos mil veinte en <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iproce.htm#:~:text=La%20promulgaci%C3%B3n%20consiste%20en%20una,manera%20definitiva%20al%20ordenamiento%20jur%C3%ADdico.>

Una vez realizados los anteriores actos, se procederá a discutir el proyecto de ley o decreto en lo general (en su conjunto) y luego, en lo particular (cada uno de los artículos), si se considera que ha sido discutido lo suficiente, se votará en lo general y en lo particular, de no aprobarse en lo general se cuestionara si se devuelve o no a la comisión respectiva, de regresarse será para efecto de reformarse el proyecto (situación similar ocurrirá de no aprobarse en lo particular) y en caso de ser negativa esa devolución, se desechará el proyecto. Ocurrido lo expuesto, la cámara de origen turnará el proyecto a la cámara revisora, cuya discusión y aprobación será en los términos descritos.<sup>82</sup>

En la cámara revisora se podrían presentar varias situaciones con respecto del proyecto de ley o decreto, las cuales versan en: a) dicha cámara lo aprueba sin modificaciones, por lo que pasaría a la etapa de promulgación en la que podría ejercerse el veto presidencial; b) se deseche en su totalidad, de ser así se devolverá a la cámara de origen con las observaciones respectivas, la cual lo volverá a votar y en el evento que sea aprobado por mayoría absoluta pasará nuevamente a la cámara revisora, de aprobarlo continuará la siguiente etapa del proceso legislativo (promulgación y en su caso, veto), de no ser consentido, dicha iniciativa no podrá volverse a presentar en ese mismo periodo de sesiones; y c) si el proyecto fuese aprobado en parte, se devolverá a la cámara de origen para que discuta únicamente sobre lo desechado, reformado o adicionado, si estas modificaciones fueran aprobadas por la mayoría absoluta, continuará la siguiente etapa del proceso legislativo (promulgación y en su caso, veto).<sup>83</sup>

Sentado lo anterior, retomaré lo argüido por la Primera Sala del Alto Tribunal en la sentencia de mérito. Así, dicha Sala reconoce que había iniciativas presentadas para reglamentar el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, sin embargo, esto no era suficiente para

---

[&text=Junto%20con%20la%20sanci%C3%B3n%20y,la%20publicaci%C3%B3n%20de%20la%20le](#)

Y.

<sup>82</sup> *Ídem.*

<sup>83</sup> *Ídem.*



estimar que la obligación prevista en ese artículo transitorio hubiera sido cumplida, hecho que guarda lógica si se considera que ese acto corresponde a la primera etapa del proceso legislativo, por lo que su consumación no enmarca el nacimiento de una norma.

Ahora bien, del texto transcrito se advierte que dicha Sala da pie a estimar cumplida la obligación de crear una norma mandatada en el texto constitucional, si el proceso legislativo en el que esté involucrada su iniciativa esté en la etapa de *discusión y aprobación*. Lo anterior es así, toda vez que hace patente que, si bien fueron presentadas iniciativas, éstas no habían sido dictaminadas por alguna de las comisiones, ni aún menos discutidas por el Pleno de alguna de las Cámaras, con lo que se colige que basta que uno de esos pasos se haya dado para estimar el cumplimiento de dicha obligación.

Queda claro que es absurdo llegar a la conclusión aludida, en virtud que como se ha desarrollado anteriormente, aún cuando el proyecto de ley hubiese estado en la fase de *discusión y aprobación*, no implicaría que esa ley ha sido formalizada e incorporada al ordenamiento jurídico (lo cual ocurriría únicamente a través de su *promulgación*<sup>84</sup>); ello aunado a que se trata de una etapa en la que los proyectos de ley o decretos están sujetos a modificaciones, rechazos o desechamiento, por lo que no podría considerarse definitiva.

De tal manera, considero que la Primera Sala de la Suprema Corte debió haber sido cuidadosa en la redacción de ese párrafo, debiendo establecer con

---

<sup>84</sup> Respecto a la etapa de *promulgación*, ésta consiste en el momento en el que el Ejecutivo Federal acepta la ley o decreto respectivo de forma tácita (por haber transcurrido el plazo sin que haya manifestado ejercer su derecho de veto) o expresa, haciendo una declaración solemne de acuerdo con la fórmula prevista en el artículo 70 constitucional. Alemán Sandoval, Arturo, *op. cit.*, p. 17. Véase también Cámara de Diputados LXIV Legislatura, *Procedimiento legislativo* consultable el veintisiete de julio de dos mil veinte en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iproce.htm#:~:text=La%20promulgaci%C3%B3n%20consiste%20en%20una,manera%20definitiva%20al%20ordenamiento%20jur%C3%ADdico.&text=Junto%20con%20la%20sanci%C3%B3n%20y,la%20publicaci%C3%B3n%20de%20la%20le y.>

precisión en qué momento se podría estimar que la obligación de crear una norma ha sido cumplida, lo cual en mi opinión sería a partir del momento en que la ley respectiva es promulgada en términos del artículo 70 constitucional, al convertirse en definitiva y con ello, concluir la intervención del poder legislativo.

### **2.3. Inconstitucionalidad de las omisiones legislativas en el derecho comparado y su concepción frente al principio de relatividad**

Ahora corresponde analizar las soluciones que el constituyente y el poder judicial de otros países han brindado respecto a las omisiones legislativas, y si éstas se han constreñido a las partes que intervienen en el juicio respectivo o en su caso, sus efectos han sido *erga omnes*. Para lo anterior, haré una clasificación atendiendo a si esas medidas fueron a propuesta del constituyente, esto es, si las mismas se describen en el texto constitucional o, si son resultado del desarrollo jurisprudencial de cada Tribunal.

Sentado lo anterior, partiré por señalar los Estados que han establecido algún mecanismo para controlar las omisiones legislativas en sus Constituciones o en alguno de sus ordenamientos normativos, dentro de los que se encuentran la ex Yugoslavia, Hungría, Portugal, Brasil, Venezuela y Costa Rica. En tanto, los países en los que sus tribunales han tomado la batuta, propiciando que a través de sus sentencias se implementen soluciones ante ese tipo omisiones, han sido Alemania, Italia, España, Austria, Colombia, Argentina y República Dominicana. Bajo ese esquema, abordaré de manera sucinta cada una de las soluciones que han brindado esas naciones, resaltando los casos emblemáticos que hayan tenido sus cortes constitucionales.

El primer antecedente de la previsión en una norma constitucional de la figura de inconstitucionalidad de una omisión es la Constitución de la ex República

Socialista Federativa de Yugoslavia del 21 de febrero de 1974,<sup>85</sup> en cuyo artículo 377 disponía esencialmente que el Tribunal de Garantías Constitucionales estaba facultado a informar a la Asamblea de aquel país, sobre las omisiones en que incurriera alguna autoridad obligada a la emisión de normas. Bajo esa directriz, se concluye que la atribución de ese Tribunal se circunscribía en la mera constatación,<sup>86</sup> o lo que en palabras de Fernández citado por Bazán, era en una simple “recomendación sin coacción jurídica”,<sup>87</sup> lo que guarda relación con la opinión de Quaresma citada por Bazán, quien refiere que ese Tribunal tenía entre sus facultades la de presentar ante dicha Asamblea propuestas para revocar, alterar o crear las leyes necesarias para que su ordenamiento constitucional tuviera plena eficacia.<sup>88</sup>

Por su parte, la Constitución húngara de 1989 dispone en su artículo 32.A.3. el derecho de todo ciudadano de promover ante el Tribunal Constitucional el *Actio popularis* para eliminar la inconstitucionalidad de omisiones.<sup>89</sup> De lo anterior, salta a la vista que no se fija como requisito para quien promueve esa acción, el haber sufrido una afectación directa o indirecta en su esfera jurídica a causa de la inactividad legislativa, por lo que basta el interés simple para acudir al Tribunal.

---

<sup>85</sup> Eto Cruz, Gerardo, “Una defensa constitucional: la acción de inconstitucionalidad por omisión”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coord.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 179.

<sup>86</sup> Bazán, Víctor, “Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales una visión de derecho comparado”, en Carbonell Sánchez, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 110.

<sup>87</sup> *Ídem.*

<sup>88</sup> *Ídem.*

<sup>89</sup> Zlinszky, János y Németh, Agnes, “Características generales de la nueva constitución húngara y del primer año de funcionamiento del tribunal constitucional”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, España, número 9, año 1991, pp. 251-264, <file:///C:/Users/lucer/Downloads/Dialnet-CharacterísticasGeneralesDeLaNuevaConstitucionHunga-1050893.pdf>

En relación con Portugal, el artículo 283 de su Constitución<sup>90</sup> regula la inconstitucional por omisión, estando facultado para conocerla el Tribunal Constitucional. Cabe destacar que la legitimación para promover esa acción se constriñe al presidente de la república, al defensor del pueblo y a los presidentes de las asambleas legislativas regionales (solo en caso de violación a los derechos de las regiones autónomas), mientras que los presupuestos de su procedencia en palabras de Bazán<sup>91</sup> son: a) el incumplimiento que derive de la violación de una norma constitucional no autoaplicativa; y b) la omisión de implementar las medidas legislativas necesarias para hacer efectiva a la Constitución.

Ahora bien, en el evento que la sentencia del Tribunal portugués sea estimatoria, su efecto será hacer del conocimiento del órgano legislativo competente la existencia de esa omisión, de tal manera que sus determinaciones carecen de coactividad,<sup>92</sup> y en todo caso, será el sector de la política el que se encargue de lograr la activación legislativa tal como lo sostiene Fernández citado por Tajadura.<sup>93</sup> Por tanto, al igual que el tribunal de la ex república de Yugoslavia, el de Portugal tiene la única atribución de comprobar el incumplimiento por omisión legislativa.

Dentro de las sentencias que el Tribunal Constitucional de Portugal ha emitido, se distinguen las que son originadas por omisiones relativas y las que devienen de omisiones absolutas. Tocante a las primeras, en palabras de Díaz citado por Bazán<sup>94</sup> se circunscriben principalmente en sentencias interpretativas, aditivas y de inconstitucionalidad parcial. Por cuanto a las sentencias en las que se han analizado omisiones legislativas absolutas, ejemplos de ellas son la *acordáo*

---

<sup>90</sup> Originariamente en el artículo 279 de la Constitución portuguesa de 1976 fue prevista la figura de inconstitucionalidad por omisión, la cual pasó al artículo 283 derivado de la enmienda constitucional de 1982. Bazán, Víctor, "Respuestas normativas...", *op. cit.*, p. 110.

<sup>91</sup> *Ibidem*, pp. 111-112.

<sup>92</sup> Tajadura Tejada, Javier, "La inconstitucionalidad por omisión y los derechos sociales", en Carbonell Sánchez, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 308.

<sup>93</sup> *Ibidem*, pp. 308-309.

<sup>94</sup> Bazán, Víctor, "Respuestas normativas...", *op. cit.*, p. 114.

182/1989 y la *acordáo* 36/1990,<sup>95</sup> de las cuales destacó la última, dada la relación que tiene con lo abordado en el tema anterior. En dicha sentencia se analizó la falta de desarrollo de la normatividad referente a las consultas directas de los ciudadanos en el ámbito local previstas en el artículo 241.3 de la Constitución, sin embargo, la acción fue desestimada por estar en curso los proyectos de ley que regulaban esas consultas.

En lo que atañe al continente americano, se encuentra Brasil como uno de los países que han instituido controles constitucionales ante omisiones, así en su Constitución Federal de 1988 están previstas las figuras de la acción de inconstitucionalidad por omisión y el *mandado de injuncao*, asimismo, algunas de sus provincias como Río Grande do Sul, San Pablo, Rio de Janeiro y Santa Catarina<sup>96</sup> han previsto algún mecanismo de inconstitucionalidad por omisión, respecto de las que no me detendré en su estudio, centrándome únicamente en el ámbito federal.

Dicho lo anterior, con relación a la acción de inconstitucionalidad por omisión, ésta es prevista en el artículo 103, párrafo segundo, de la Constitución de la República Federativa de Brasil, teniendo por objeto la defensa de esa Constitución ante la omisión de tomar medidas tendientes a hacerla efectiva, siendo competente de conocerla el Supremo Tribunal Federal. Dentro de los actores que están legitimados para promoverla están el presidente de la República, la Mesa del Senado Federal, la Mesa de la Cámara de Diputados, la Mesa de la Asamblea Legislativa, el gobernador estatal, el procurador general de la República, el Consejo Federal de la Orden de Abogados de Brasil, los partidos políticos con representación

---

<sup>95</sup> Tajadura Tejada, Javier, *op. cit.*, pp. 309-310.

<sup>96</sup> Rangel Hernández, Laura M., "El control de las omisiones legislativas en México. Una invitación a la reflexión", en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII: *Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 629. Véase también Bazán, Víctor, "Respuestas normativas...", *op. cit.*, p. 115, 135-140.

parlamentaria nacional, las confederaciones sindicales y las entidades de clase con alcance nacional.<sup>97</sup>

En lo que atañe a los efectos de la sentencia de la acción de mérito, estos versan en dar a conocer al poder competente la declaración de inconstitucionalidad por omisión, para que éste adopte las medidas necesarias. Cabe resaltar que, tratándose de órganos administrativos tendrán un plazo de 30 días para implementar esas medidas, lo que no ocurre si la autoridad fuese el poder legislativo al no especificarle un término de cumplimiento, por lo que en este caso la sentencia sería únicamente declarativa. Asimismo, cabe resaltar que, al ser un control abstracto de constitucionalidad los efectos de esa sentencia serán *erga omnes*.<sup>98</sup>

Por su parte, el *mandado de injuncao* está previsto en el artículo 5, inciso LXXI de la Constitución Federal de Brasil, el cual está destinado a proteger los derechos y libertades constitucionales ante la obstaculización de su ejercicio a partir de la falta de reglamentación, así como las prerrogativas inherentes a la soberanía, a la nacionalidad y a la ciudadanía, por lo que puede ser promovido por cualquier persona o grupo de personas que tengan interés jurídico personal en el dictado de la norma. Precizando que, a diferencia de la acción de inconstitucionalidad por omisión, las sentencias dictadas en el *mandado injuncao* tienen efectos *inter partes* y son condenatorias.<sup>99</sup>

Respecto a la competencia para conocer el *mandado injuncao*, ésta dependerá de quien fue omiso en la reglamentación. De tal manera, será competente el Supremo Tribunal Federal cuando la omisión es atribuida al presidente de la República, al Congreso Nacional, a la Cámara de Diputados, al Senado federal, a una de las Mesas de las cámaras legislativas, al Tribunal de Cuentas de la Unión, a los tribunales superiores o al mismo Supremo Tribunal Federal, en tanto corresponderá la competencia al Superior Tribunal de Justicia cuando las omisiones sean cometidas por los órganos de la justicia militar, electoral,

---

<sup>97</sup> Bazán, Víctor, "Respuestas normativas...", *op. cit.*, pp. 117-119, 121.

<sup>98</sup> *Ibidem*, pp. 117 y 120.

<sup>99</sup> *Ibidem*, pp. 121-123.

del trabajo y federal, así como al órgano, entidad o autoridad federal exceptuando los que le competen al Supremo Tribunal.<sup>100</sup>

Cabe destacar que una de las causales de improcedencia del *mandado injuncao*, es que el ordenamiento legal respecto del que se demanda su omisión esté en fase aprobatoria final dentro del proceso legislativo,<sup>101</sup> a diferencia de la postura tomada por el Tribunal Constitucional de Portugal señalada en párrafos anteriores, el cual argumentó que la omisión legislativa es inexistente cuando una norma está próxima a su sanción y promulgación.

Tocante a Venezuela, el control de constitucionalidad de omisiones legislativas está previsto en el artículo 336, apartado 7 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, el cual procede ante la omisión por parte del poder legislativo municipal, estatal y federal de dictar normas o medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la Constitución o hacerlo de manera incompleta, siendo competente de conocerlo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. En lo que respecta a la legitimación para promover esa acción, cualquier persona lo puede hacer, equiparando su tratamiento a una acción popular.<sup>102</sup>

Por su parte, Costa Rica prevé el control de constitucionalidad respecto a omisiones en el artículo 73 de la ley número 7135 de 1989 o Ley de la Jurisdicción Constitucional,<sup>103</sup> el cual es ejercido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Dicho control se traduce en la acción de inconstitucionalidad, la cual es

---

<sup>100</sup> La competencia para conocer de los *mandados de injuncao* está prevista en los artículos 102, fracción I, inciso p y 105, fracción I, inciso h de la Constitución de la República Federativa de Brasil.

<sup>101</sup> Bazán, Víctor, “Respuestas normativas...”, *op. cit.*, p. 123.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 130.

<sup>103</sup> El antecedente inmediato de la ley número 7135 es la reforma constitucional 7.128 del 18 de agosto de 1989 a través de la que se creó la jurisdicción constitucional en Costa Rica, facultando a la Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia la declaratoria de inconstitucionalidad de cualquier norma o acto público. *Ibidem*, p. 142.

procedente en contra cualquier tipo de omisión, sea atribuible al poder legislativo o a las autoridades.

Otro dato destacable de las acciones de inconstitucionalidad es que éstas se pueden promover<sup>104</sup> por cualquier persona a quien la omisión le genere una afectación en su esfera jurídica<sup>105</sup> o por cualquier persona si se tratan de intereses difusos, asimismo, tienen legitimación activa el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, el Fiscal General de la República y el Defensor de los Habitantes. Por cuanto a los efectos de la sentencia estos serán *erga omnes*, declarándose la anulación de la ley o de los actos, así como de cualquier otra ley, disposición o acto con los que tenga conexión.<sup>106</sup>

Entre los casos resueltos por la Sala Constitucional se encuentra la sentencia 2005-05649, en la que declaró la inconstitucionalidad de la omisión absoluta en la que incurrió la Asamblea Legislativa respecto a la emisión de las leyes de desarrollo de referéndum y de iniciativa popular en la formación de la ley (mandatado en el transitorio único de la reforma constitucional de mayo de 2002), ordenando la creación de esa normatividad en el plazo de seis meses.<sup>107</sup>

Una vez analizado los controles constitucionales previstos en las diversas normas constitucionales de los Estados aludidos, concluyo que existen varias propuestas para atender las omisiones inconstitucionales, sin embargo, no todas ellas solucionan el problema, así se encuentran Portugal y la ex Yugoslavia en los

---

<sup>104</sup> La legitimación de quienes pueden promover está prevista en el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

<sup>105</sup> Tratándose de los titulares de derechos subjetivos, es decir, de aquellos que resintieron en su esfera jurídica una afectación inmediata y directa con motivo de la omisión legislativa; para que proceda su acción, es indispensable que haya promovido previamente otro juicio o procedimiento en el que se haya invocado la inconstitucionalidad de esa omisión, el cual se encuentre pendiente.

<sup>106</sup> Artículos 88, 89, 90 y 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

<sup>107</sup> Bazán, Víctor, "Las omisiones legislativas constitucionales y su posible corrección: entre la tensión y el diálogo del Poder Judicial y el Congreso", en Gentile, Jorge Horacio (comp.), *El poder legislativo. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina. Colección Konrad Adenauer*, Uruguay, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2008, p. 913.



que la inactividad legislativa quedaba subsistente, al constituirse las sentencias de los tribunales en una mera declaración, sin tener efectos coactivos. Situación parecida es la de Brasil con respecto a la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa, en virtud que sus sentencias eran declarativas, equiparables a una invitación para que el poder competente tomara las medidas necesarias ante la inconstitucionalidad declarada.

En tanto, las constituciones de Hungría y Venezuela prevén un control de constitucionalidad más amplio, al posibilitar que cualquier persona pueda promoverlos sin estar condicionado a acreditar algún tipo de interés, teniendo las sentencias de sus tribunales efectos *erga omnes*, mientras que en Brasil el control constitucional denominado *mandado de injuncao* es restringido en virtud de que, la legitimación activa está limitada a quien tenga interés jurídico y los efectos de las sentencias son *inter partes*.

Un caso singular es el de Costa Rica que, en mi opinión brinda la mejor solución frente a las omisiones legislativas inconstitucionales en virtud que, no solo posibilita que cualquier persona pueda promover la acción de inconstitucionalidad tratándose de intereses colectivos, también conlleva que los efectos de las sentencias emitidas por la Sala Constitucional sean *erga omnes*, ello aún y cuando esa acción la haya promovido el titular de un derecho subjetivo afectado con la inactividad legislativa impugnada.

Ahora bien, corresponde analizar los criterios sostenidos por los tribunales constitucionales para dar solución a las omisiones legislativas contrarias al texto constitucional, considerando que en sus respectivas constituciones no está previsto algún medio de control constitucional que paralice esa pasividad legislativa.

Partiendo de lo anterior, iniciaré por Alemania, cuyo Tribunal Constitucional ha sido un referente en la protección de los derechos fundamentales, inclusive se ha señalado como el precursor de la figura de inconstitucionalidad por omisión legislativa a través de sus jurisprudencias.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Bazán, Víctor, “Respuestas normativas...”, *op. cit.*, p. 169.

En palabras de Tajadura,<sup>109</sup> la omisión legislativa en Alemania puede ser alegada cuando; 1) haya sido afectado un derecho fundamental; 2) en un proceso relativo a conflictos entre Bund y Länder; y 3) en disputas entre órganos constitucionales cuando el actor señale que el demandado dejó de cumplir un deber a consecuencia de la inactividad de legislar.

Sentado lo anterior, entre las soluciones que el Tribunal Constitucional Federal ha implementado frente a omisiones legislativas está la aplicación directa de la Constitución, la cual es acompañada de la exhortación al legislador de desarrollar las adecuaciones legislativas correspondientes para suprimir la omisión advertida. Entre las sentencias que se han emitido en ese sentido está la 26/1969, en la cual se advirtió que carecía de desarrollo el artículo 6.5 de la ley fundamental que previa la igualdad de condiciones entre los hijos legítimos y los ilegítimos, ante ello el Tribunal aplicó directamente la Constitución con fuerza derogatoria respecto a las leyes ordinarias que se opusieran a lo mandado por ésta.<sup>110</sup>

Otra alternativa de solución que ha encontrado el Tribunal Constitucional alemán ante la imposibilidad de nulificar algo que no existe, es la Declaratoria de inconstitucionalidad sin la consecuencia de la nulidad, en la que exige al legislador el cumplimiento de su obligación<sup>111</sup> en pro de la defensa del texto constitucional. En tal sentido, si bien esa declaratoria está centrada a las omisiones legislativas absolutas, ésta es extensiva a la inactividad legislativa relativa por tratarse de un remedio viable, con el que basta que la omisión o la laguna sea complementada por lo dispuesto en la norma constitucional para subsanar esa ausencia parcial, considerando que nulificar toda la ley traería efectos adversos a los deseados.<sup>112</sup>

Respecto a la situación de Italia, no está alejada de las soluciones que ha brindado el Tribunal Constitucional alemán, en virtud que la Corte Constitucional

---

<sup>109</sup> Tajadura Tejada, Javier, *op. cit.*, pp. 310-311.

<sup>110</sup> *Ibidem*, pp. 311-312. Véase también Bazán, Víctor, "Respuestas normativas...", *op. cit.*, pp. 170-171.

<sup>111</sup> Tajadura Tejada, Javier, *op. cit.*, p. 311.

<sup>112</sup> Bazán, Víctor, "Respuestas normativas...", *op. cit.*, pp. 171-172.

italiana se ha decantado por la integración judicial ante vacíos legales, lo cual se ha visto en las *sentencias aditivas* que ha emitido, declarando la inconstitucionalidad en la parte que no está prevista y creando de manera inmediata una norma, con lo que sustituye al legislador en su labor. Un ejemplo de lo anterior, es la sentencia 190 del 16 de diciembre de 1970 en la que resolvió que el artículo 304 bis, apartado I, del Código Procedimiento Penal excluía al defensor del acusado a concurrir a las audiencias, lo cual violaba el derecho de defensa previsto en el artículo 24.2 de la Constitución, por lo que determinó la ilegalidad constitucional del primero de los artículos citados y estableció como norma el derecho del acusado de que su abogado asista a las audiencias.<sup>113</sup>

Otra forma en la que la Corte Constitucional italiana ha resuelto las omisiones legislativas es a través de *sentencias aditivas de principio*, en las cuales, a diferencia de las *sentencias aditivas*, el juez no crea una norma de manera inmediata, sino fijan un principio general que el legislador deberá aplicar, por lo que la ejecución de esas sentencias se torna colaborativa entre el Parlamento y los tribunales.<sup>114</sup>

Al respecto, Romboli citado por Bazán<sup>115</sup> especifica como un subtipo de las *sentencias aditivas de principio*, a las *decisiones de inconstitucionalidad con delegación en el Parlamento* en la que la Corte determina los principios sobre los que el legislador se debe basar al emitir la norma respectiva, determinando además los plazos en los que ésta debe ser aprobada.

Por su parte, si bien Cerri citado por Bazán<sup>116</sup> no especifica abiertamente un subtipo de las *sentencias aditivas de principio*, de su análisis se puede advertir una variante, al referir que esas resoluciones son emitidas cuando una norma es incompleta inobservando algún principio constitucional, sin embargo, en ellas no se señala al legislador los elementos necesarios integrativos.

---

<sup>113</sup> *Ibidem*, pp. 177-178.

<sup>114</sup> *Ibidem*, pp. 179-180.

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 180.

<sup>116</sup> *Ídem*.

En lo que respecta a España, el Tribunal Constitucional ha solucionado la falta de regulación normativa a través de: la declaratoria de inconstitucionalidad sin nulidad, en las recomendaciones al legislativo y en el dictado de sentencias aditivas.<sup>117</sup> A mayor abundamiento, Aguiar citado por Bazán<sup>118</sup> enmarca las alternativas en las que ese Tribunal ha resuelto dicha problemática, en tres tipos: a) dando contenido material a las normas como una medida inmediata que evita la prolongación de la afectación en virtud de la pasividad legislativa; b) ampliando el campo de protección de la norma, incluyendo a los sectores que inicialmente no previó el ordenamiento legal, garantizando el principio de igualdad ante la ley; y c) la aplicación directa de un precepto constitucional cuando se trate de derechos fundamentales subjetivos cuyo ejercicio está siendo negado por alguna omisión legislativa.

Por su parte, las soluciones que ha brindado Tribunal Constitucional de Austria ante la inactividad legislativa, es la emisión de *sentencias de anulación con efectos diferidos*, la cual en palabras de Díaz citado por Bazán<sup>119</sup> tiene por objeto nulificar el ordenamiento normativo, sin embargo, sus efectos son retardados hasta por un año, evitando con ello que se produzcan consecuencias adversas. Así, durante ese lapso sigue rigiendo la norma declarada inconstitucional, mientras que el legislativo está en posibilidad de subsanarla o en su caso, emitir una nueva.

Situación diferente ocurre con respecto a las *sentencias aditivas* que ha emitido el Tribunal Constitucional de Austria, a través de las que complementa una norma insuficiente a la luz del texto constitucional, ejemplo de ellas es la VfSlg 9909 de 1983, en la que el tribunal al analizar la ley de telecomunicaciones añadió un párrafo prohibiendo a las autoridades competentes en esa materia a autorizar la concesión para explotar una red de telecomunicaciones destinada a un sistema audiovisual.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 175.

<sup>118</sup> *Ibidem*, pp. 176-177.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 174.

<sup>120</sup> *Ibidem*, p. 175.

Por su parte, respecto a la jurisprudencia creada por los tribunales americanos en torno a las omisiones legislativas, inicio con el caso colombiano. La Corte Constitucional de aquel país circunscribe la omisión legislativa en manera muy similar a México, al referir que ésta existe cuando el legislador no cumple un deber de acción prevista por el constituyente, asimismo, ha mantenido una postura de incompetencia ante la inactividad legislativa absoluta, tal como se advierte en la sentencia C-543/96.<sup>121</sup> Ahora bien, entre las sentencias que ha emitido a fin de dar solución a las omisiones legislativas están las de tipo interpretativo, integrador y los exhortos constitucionales.<sup>122</sup>

Respecto a las *sentencias interpretativas*, en ellas analiza las diversas interpretaciones a las que da lugar la misma norma, suprimiendo aquella o aquellas que no se adecuen al texto constitucional. Este tipo de determinaciones se subdivide en dos clases, la de constitucionalidad condicionada y la interpretativa obligatoria, en la primera de ellas se elimina un solo tipo de interpretación, posibilitando que sea usado cualquiera de los restantes, en tanto la segunda, limita la interpretación a una sola.<sup>123</sup>

Por lo que toca a las *sentencias integradoras*, éstas son equiparables a las denominadas *sentencias aditivas*, un ejemplo de ellas es la C-80/99,<sup>124</sup> en la que se analizó que un mismo derecho era previsto de diversa manera por ordenamientos normativos distintos. Así, los artículos 174 del decreto número 1.212 y 125 del decreto número 1.214, ambos del año 1990, disponían que tratándose de pensiones

---

<sup>121</sup> *Ibidem*, pp. 145-147 y 162. La postura que la Corte Constitucional colombiana adoptó respecto a las omisiones legislativas absolutas se constriñe en que éstas no pueden ser analizadas a la luz de la acción pública de inconstitucionalidad, por tratarse de un medio a través del cual se constata la norma con la Constitución, por lo que al no existir un ordenamiento legal no había posibilidad de realizar ese ejercicio, argumento que en palabras de Bazán se advierte en la sentencia C-543/96. Cabe precisar que, dichas razones son coincidentes con lo argüido por la Suprema Corte de México al haber resuelto diversas acciones de inconstitucionalidad.

<sup>122</sup> Ibagón, Mónica Liliana, *op. cit.*, p. 320.

<sup>123</sup> *Ídem*.

<sup>124</sup> Bazán, Víctor, "Respuestas normativas...", *op. cit.*, p. 151.

por fallecimiento de un oficial o suboficial de la policía nacional o de un empleado del ministerio de defensa o de la policía nacional, se extinguían cuando los hijos hubieren cumplido 21 años, sin embargo, si estos continuaban estudiando, la extinción se prolongaba a la edad de 24 años. Por su parte, el artículo 131 del decreto 1.213 de ese año no preveía la hipótesis relativa a que el hijo se encontrara estudiando y fuese mayor de 21 años, por lo que se entendía que dicha pensión se extinguía a esa edad y no se prolongaba como ocurría con los decretos números 1.212 y 1.214.

Sobre ese caso, la Corte resolvió privilegiar el principio de igualdad al considerar que no existía una causa de justificación para que hubiese esa distinción, extendiendo la aplicación de la regulación más benéfica existente. Conviene resaltar que los efectos de esa sentencia fueron retroactivos a partir del 7 de julio de 1991, fecha en la que entró en vigor la ley fundamental, por lo que considerando que el 17 de febrero de 1999 se emitió esa sentencia, las personas que durante ese lapso no hubiesen recibido la pensión respectiva al haberse encontrado en dicho supuesto, pudieron haberla solicitado con la única limitante que no hubiese operado la prescripción.<sup>125</sup>

Por lo que toca a los *exhortos constitucionales*, versan como su nombre lo indica a hacer exhortaciones al poder legislativo para que emita la normatividad respectiva en cumplimiento al texto constitucional,<sup>126</sup> este tipo de llamados van de una mera recomendación hasta un requerimiento coactivo. Un ejemplo de ese tipo de sentencias es la emitida el 27 de octubre de 1997 respecto al derecho de huelga, en la que la Corte al advertir que había una omisión de desarrollo de un artículo constitucional, exhortó al legislador para que expidiera la regulación en un tiempo razonable, ello aún y cuando esto no fue lo demandado.<sup>127</sup>

Toca ahora analizar el caso de Argentina, del cual se advierte que las omisiones legislativas a nivel federal son resueltas a través de la Corte Suprema de

---

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 152.

<sup>126</sup> *Ibidem*, pp. 146-147.

<sup>127</sup> Ibagón, Mónica Liliana, *op. cit.*, pp. 321-323.

Justicia de la Nación sin que en la Constitución Federal se desprenda una regulación expresa,<sup>128</sup> no obstante ello, cabe destacar que en provincias como Río Negro y Tucumán<sup>129</sup> si existe normatividad constitucional al respecto, sin embargo, no entraré al análisis de esas constituciones estatales.

Sentado lo anterior, abordaré de manera breve algunas de las sentencias emitidas por la Corte Suprema argentina a fin de visualizar cuáles son las soluciones que ha brindado ante las omisiones legislativas de las que han tenido conocimiento. Así, partiré por analizar dos casos en los que se abordó esa inactividad frente a tratados internacionales, las cuales fueron *Ekmekdjian c/Sofovich y Mignone*.<sup>130</sup> El primero de esos asuntos versó en que al no existir norma interna que reglamentara el derecho a la rectificación o respuesta, dicha Corte aplicó de manera directa el artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que prevé ese derecho, al considerar que la misma tiene una jerarquía suprallegal, por lo que la inconstitucionalidad de una inactividad legislativa puede devenir también de un tratado internacional, de tal manera que esa omisión puede ser reparada a través de una sentencia en vía de amparo.

Respecto a la sentencia *Mignone*, ésta se circunscribe al contraste que realizó la Corte respecto al artículo 3, inciso d, del Código Electoral Nacional que excluía del padrón electoral a los detenidos por orden judicial mientras no recuperaran su libertad, frente a lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, determinando que esa norma interna era contraria a dicho tratado por lo que procedía a declarar su inconstitucionalidad, ordenando a los diversos poderes (legislativo y ejecutivo) a ejecutar las medidas

---

<sup>128</sup> Bazán, Víctor, “Respuestas normativas...”, *op. cit.*, p. 182.

<sup>129</sup> A fin abundar en el tema véase Bazán, Víctor, “Respuestas normativas...”, *op. cit.*, pp. 259-268, asimismo, véase Sagüés, Néstor Pedro, “Instrumentos de la justicia constitucional frente a la inconstitucionalidad por omisión”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coord.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 611-612.

<sup>130</sup> Bazán, Víctor, “Las omisiones legislativas...”, pp. 917-919.

necesarias para que los detenidos no condenados pudieran hacer efectivo su derecho a votar.

Otra de las sentencias relevantes que ha emitido dicha Corte es *Verbitsky*,<sup>131</sup> la cual surgió a partir de la acción de hábeas corpus correctivo y colectivo en amparo que promovió el representante legal del Centro de Estudios Legales y Sociales en favor de todas las personas privadas de su libertad en Buenos Aires que se localizaran en centros penitenciarios sobrepoblados, cuando su estancia debía ocurrir en centros de detención especializados.

Así, tras una disputa en la Cámara de Casación Penal y en la Suprema Corte de Justicia, ambas de la Provincia de Buenos Aires, en las que se había determinado que dicha acción era inadmisibile, la Corte Suprema de Justicia de la Nación conoció dicho asunto a través del recurso de queja, declarándola procedente. En tal sentido, los efectos de la sentencia emitida por la Corte Suprema trastocaron a los diversos poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) de esa provincia, por lo que toca al legislativo se le ordenó adecuar la legislación procesal penal en materia de prisión preventiva y excarcelación, así como la relativa a la ejecución penal y penitenciaria a los estándares constitucionales e internacionales.

Finalmente, analizaré la visión de la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana al resolver las omisiones legislativas puesta a su conocimiento. Ejemplo de las sentencias emitidas en esa materia, es la relacionada con la empresa Productos Avon, S.A. de C.V., en la que se resolvió que ante la ausencia de reglamentación que previera el recurso de amparo ante la afectación de derechos fundamentales, esa Corte estaba facultada para determinar la competencia y las reglas mínimas de la sustanciación del procedimiento que debían observar los jueces respecto a ese recurso, así como de los medios de impugnación a los que pudiera acudir el actor con motivo de las sentencias emitidas, de conformidad con el artículo 29, inciso 2, de la Ley de Organización Judicial 821. A dicha conclusión llegó esa Corte, al considerar que en el artículo 25.1 de la

---

<sup>131</sup> *Ibidem*, pp. 919-923



Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé el derecho a un recurso efectivo, por lo que ese país al estar sujeto al cumplimiento de ese tratado, se encuentra obligado a instituir el amparo como un mecanismo de protección de los derechos fundamentales.<sup>132</sup>

Ahora bien, a manera de conclusión preciso que, los tribunales constitucionales de países como Alemania y España han optado por aplicar directamente su constitución ante omisiones del legislador, decisión que resuelve de forma inmediata la inconstitucionalidad que ha producido el poder legislativo, frenando los efectos adversos ante una vulneración de derechos, sin embargo, salta a la vista que países como Argentina y República Dominicana han ido más allá al aplicar de forma directa la Convención Americana sobre Derechos Humanos equiparando su jerarquía con su norma constitucional, por lo que la protección de esos derechos es maximizada.

En una sintonía similar están las cortes constitucionales de España, Austria, Italia y Colombia, las cuales en aras de brindar una solución efectiva han decidido asumir el papel del legislador, a partir de la creación de normas con motivo de la omisión o complementando el sentido de las existentes, sea en un caso o en otro, su actuación busca suprimir la inconstitucionalidad producida, haciendo prevalecer el texto constitucional como verdaderos guardianes.

Contrario a ese activismo judicial en el que se sule al legislador, están también soluciones en las que dejan en manos de éste la creación o la modificación de normas a fin de que éstas sean acordes a las respectivas constituciones, ejemplos de ello son las sentencias que han emitido los tribunales constitucionales de Austria, Italia, Colombia y Argentina, a través de las cuales propician que el legislador asuma su responsabilidad, sin embargo, su ejecución suele retardar la supresión de la inconstitucionalidad, por lo que la violación de los derechos fundamentales es prolongada. Especial mención merece el caso de Austria en el que el Tribunal Constitucional ordena que la norma tildada de inconstitucional

---

<sup>132</sup> Bazán, Víctor, "Respuestas normativas...", *op. cit.*, p. 164-167.

continúe su vigencia en tanto se emita el ordenamiento legal o se reforme el artículo respectivo.

Una vez que he analizado tanto las constituciones que prevén algún medio constitucional que controle las omisiones legislativas como las sentencias en las que los tribunales han desarrollado jurisprudencia respecto a esa inactividad, advierto que países como la ex Yugoslavia, Hungría, Portugal, Venezuela, Costa Rica, Italia, Austria y República Dominicana optaron por soluciones *erga omnes*, en tanto Brasil, Alemania, España, Colombia y Argentina han mantenido una dualidad respecto a la amplitud de los efectos de sus resoluciones, dado que en algunos casos han permitido que estos sean *erga omnes*, mientras que en otros los han restringido a las partes.

Las acotaciones realizadas en los párrafos anteriores las realizó para confrontar los criterios de otros países con el que ha mantenido México especialmente en el juicio de amparo. Bajo esta tesitura, como ya se ha mencionado, a la luz del principio de relatividad, en México, la sentencia del juicio de amparo solo beneficia al quejoso, sin embargo, cuando el objeto de ese fallo versa en omisiones legislativas sus efectos pueden favorecer de forma indirecta a terceros, situación que es coincidente con lo adoptado por los países que aún y cuando no tienen regulado de forma expresa algún medio de control constitucional, sus tribunales al resolver casos específicos extienden el campo de protección a personas ajenas, considerando que el fin último de sus determinaciones es hacer prevalecer sus constituciones.

### **3. LA SENTENCIA DE AMPARO ANTE LA VULNERACIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

#### **3.1. Alcance de la libertad de expresión y su conexión con otros derechos en México**

En el anterior capítulo analicé el principio de relatividad ante las omisiones legislativas, ahora en éste corresponde abordar el estudio de ese principio frente a la libertad de expresión catalogada como un derecho difuso o colectivo, ello con la finalidad de comprender de una manera periférica los alcances de la interpretación que de dicho principio realizó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 1359/2015.

Para lograr lo anterior, iniciaré el tema 3.1. de este capítulo, analizando la concepción doctrinaria de la libertad de expresión, pasando por el fundamento constitucional en la que está prevista, continuando con la conexión que tiene con otros derechos y sus alcances.

Así, para entender lo que es la libertad de expresión comenzaré por desmembrar esas palabras. En tal sentido, una de las acepciones que la Real Academia Española da a la *libertad* versa en la “facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no obrar...”,<sup>133</sup> otra de ellas consiste en el “derecho de valor superior que asegura la libre determinación de las personas”.<sup>134</sup> En tanto, la palabra *expresar* la define dicha Academia como “manifestar con palabras, miradas o gestos lo que se quiere dar a entender”,<sup>135</sup> de lo que se concluye que la libertad de expresión en esencia es el derecho que tiene la persona de manifestar o no lo que piensa con palabras, miradas o gestos.

Al respecto, Rivero citado por Villanueva<sup>136</sup> señala que la libertad de expresión es “la posibilidad que tiene el hombre de elegir o elaborar por sí mismo las respuestas que quiera dar a todas las cuestiones que le plantea la conducta de su vida personal y social para adecuar a aquéllas sus actos y comunicar a los demás lo que tenga de verdadero”, lo cual se sintetiza en la libertad que tiene una persona

---

<sup>133</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23° ed., consultable el primero de agosto de dos mil veinte en <https://dle.rae.es/libertad>.

<sup>134</sup> *Ídem*.

<sup>135</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23° ed., consultable el primero de agosto de dos mil veinte en <https://dle.rae.es/expresar>

<sup>136</sup> Villanueva Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión en información en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 23.

en determinar sus ideales y en comunicarlos. Lo anterior cobra sentido a la luz de la teoría de Bobbio citado por Salazar y Gutiérrez,<sup>137</sup> quien ha señalado que la libertad de expresión es una consecuencia de la libertad de pensamiento, por lo que no puede subsistir una sin la otra, sobre todo si consideramos que lo que expresamos proviene de nuestros pensamientos y estos últimos no se reflejarían si no los decimos.

Otra de las concepciones de la libertad de expresión es la que realiza Concha,<sup>138</sup> quien en su concepto amplía los sujetos sobre los que recae ese derecho, así, además de señalar que *toda persona* como ente único goza de esa libertad, añade a los colectivos, de tal manera que concebía a esa libertad como un derecho individual y colectivo, hecho que cobra relevancia al considerar que en la sentencia recaída al amparo en revisión 1359/2015 se amparó y protegió a una asociación civil. Realizada esa acotación, retomo la definición que Concha realizó sobre ese derecho, así, parafraseándolo éste se circunscribe en la libertad de buscar, recabar y difundir información por cualquier medio.

En tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación citada por Concha<sup>139</sup> delimita a la libertad de expresión como “el intercambio de ideas e informaciones, protege tanto a las comunicaciones a otras personas, de los propios puntos de vista, como el derecho de conocer las opiniones, relatos y las noticias que los demás difundan”.

Ahora bien, la libertad de expresión como hoy la conocemos es producto de una serie de luchas, la primera de sus victorias fue al ser instituida en el artículo 10 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el cual establecía “Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aun religiosas, con tal que

---

<sup>137</sup> Salazar Ugarte, Pedro y Gutiérrez Rivas, Rodrigo, *El derecho a la libertad de expresión frente al derecho a la no discriminación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2008, p. 8.

<sup>138</sup> Concha Malo, Miguel, “Libertad de expresión y derechos humanos”, en Cano Soriano, Leticia y Narro Lobo, Joaquín (coord.), *Visión social de los derechos humanos. Una perspectiva multidisciplinar*, México, UNAM, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017, p. 278.

<sup>139</sup> *Ibidem*, pp. 278-279.

su manifestación no trastorne al orden público establecido por la ley”,<sup>140</sup> así como en el artículo 11 de esa Declaración que disponía “La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley”.<sup>141</sup>

En México, los primeros antecedentes de la libertad de expresión se encuentran en la Constitución de Cádiz promulgada el 19 de marzo de 1812 a través de la libertad política de imprenta;<sup>142</sup> y en el artículo 40 del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814, que establecía que la libertad de manifestarse ya sea oral o por escrito no debía ser sujeta a alguna prohibición, sin embargo, establecía excepciones, entre ellas que esa manifestación no atentara contra algún dogma, ofendiera a algún ciudadano o alterara la paz pública.<sup>143</sup>

Posterior a ello, se emitieron tanto ordenamientos constitucionales como legales en los que se preveía a la libertad de expresión con ciertas limitantes, es así como llegó a la Constitución Federal vigente cuyos artículos 6<sup>144</sup> y 7,<sup>145</sup> prevén dicha libertad.

---

<sup>140</sup> Villanueva Villanueva, Ernesto, *op. cit.*, p. 24.

<sup>141</sup> *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789*, consultada el primero de agosto de dos mil veinte en [http://www.pudh.unam.mx/declaracion\\_DH\\_hombre\\_ciudadano.html](http://www.pudh.unam.mx/declaracion_DH_hombre_ciudadano.html)

<sup>142</sup> Vega Vera, David M., “Aspectos y condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión en México”, en Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (coord.), *Memorias del Seminario Internacional. Los Derechos Humanos y la Libertad de Expresión*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, p. 204.

<sup>143</sup> Villanueva Villanueva, Ernesto, *op. cit.*, p. 25.

<sup>144</sup> El artículo 6, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone: *La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.*

<sup>145</sup> El artículo 7 constitucional dispone:

Del análisis a los artículos constitucionales señalados se desprende que la libertad de expresión conlleva una doble proscripción, la primera de ellas dirigida al poder público, al advertir que a través de esos artículos se impuso la obligación al Estado<sup>146</sup> de no interferir en el ejercicio de la libertad de expresión. Lo expuesto cobra sentido a la luz de lo expresado por Bobbio citado por Salazar y Gutiérrez,<sup>147</sup> quien refirió que la libertad de pensamiento como origen de la libertad de expresión (junto a la libertad personal, libertad de asociación y libertad de reunión), constituye una libertad negativa en virtud que, al garantizarlas implica necesariamente limitar el poder del Estado.

Ejemplo de lo anterior se encuentra en lo dispuesto por el artículo 1º constitucional, de cuyo texto se advierte que el Estado se ve limitado frente a la libertad de expresión al imponérsele la obligación de respetarla, es decir, no interferir en su ejercicio. Adicionalmente, dicho artículo impone obligaciones

---

*Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.*

*Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.*

<sup>146</sup> Cabe precisar que, si bien de los artículos 6 y 7 constitucionales no se advierte que la prohibición de interferir en el ejercicio de la libertad de expresión esté dirigida expresamente al poder legislativo, sino únicamente a las autoridades administrativas y judiciales, de la interpretación de este último artículo en correlación con el 1º constitucional se deduce que en esa proscripción también está inmerso dicho poder. Sobre este punto, Carbonell coincide en que tampoco el poder legislativo puede restringir la libertad de expresión, ello en virtud de los tratados internacionales en los que México es parte. Al respecto, véase Carbonell, Miguel, "La libertad de expresión en la Constitución mexicana", en *Documentos de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2003*, s.l.i., s.e., s.f., p. 1.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 4.

positivas a las autoridades como la protección, la promoción y la garantía de esa libertad,<sup>148</sup> al ser uno de los derechos humanos previstos en esa Constitución.

Ahora bien, la segunda de las prohibiciones que derivan de la libertad de expresión está ligada a la restricción en su ejercicio, al considerar que ésta no es absoluta, tiene límites constitucionales marcados consistentes en: el ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros; que provoque algún delito; o perturbe el orden público.

Lo anterior, da pie al primer acercamiento en la conexión que tiene la libertad de expresión con otros derechos, pudiendo ser en sentido negativo al existir una colisión de derechos que deriva propiamente de su ejercicio, por ejemplo, la libertad de expresión frente al derecho de intimidad, de honor, a la imagen o al derecho de autor.<sup>149</sup> En esa interacción, la principal problemática a la que se enfrentan los tribunales es definir cuál de los dos debe prevalecer, considerando que ambos derechos están en un plano de igualdad jerárquica, la solución a ello radica en la ponderación que se realice de estos en el caso específico.<sup>150</sup> Este tema lo esbozo únicamente para efecto de ubicar espacialmente la conexión existente entre la libertad de expresión y otros derechos en sentido negativo, sin embargo, no entraré en su análisis.

---

<sup>148</sup> García Muñoz, Luis Fernando, “El derecho a la libertad de expresión, la libertad de imprenta y los medios de comunicación”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo et. al (coord.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN, UNAM, Fundación Konrad Adenauer, 2013, t. I, pp. 1002-1003.

<sup>149</sup> Un ejemplo en el que se resolvió la colisión de derechos es la sentencia dictada en el amparo directo 28/2010 del 23 de noviembre de 2011. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>150</sup> Gutiérrez Contreras, Juan Carlos, “El ejercicio de la libertad de expresión y su ponderación de intereses con el honor y la intimidad de las personas”, en Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (coord.), *Memorias del Seminario Internacional. Los Derechos Humanos y la Libertad de Expresión*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, p. 189. Véase también Tesis 1a. XLIII/2010 número de registro 164992, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, marzo de 2010, p. 928.

Ahora bien, entre los derechos que en sentido positivo convergen con la libertad de expresión, están la libertad de cátedra, la libertad religiosa, la libertad de reunión, la libertad de imprenta y el derecho a la información, asimismo, está ligada con la democracia, la cual, si bien no constituye una prerrogativa, no debe descartarse al estar unida a derechos como el de votar y ser votado. Hecho ese bosquejo, me enfocaré en analizar a la libertad de expresión frente al derecho a la información y a la democracia, por tratarse de temas abordados en la sentencia de amparo 1359/2015.

Tanto la doctrina, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han señalado que la libertad de expresión tiene una doble dimensión, una individual y una social, la primera de ellas estriba en el derecho de cada persona de expresarse de forma libre, esto es, sin que alguien más (Estado o un tercero) impida su ejercicio, y la segunda de esas dimensiones consiste en el derecho de la sociedad de conocer cualquier información o las opiniones de alguien ajeno,<sup>151</sup> lo que se traduce en el derecho de mantenerse o ser informado.

En ese sentido, el derecho a la información subyace, por una parte, en la prerrogativa que tiene toda persona de recibir información noticiosa, así como de buscar o investigar sobre una materia de su interés, y por otra parte, ese derecho radica en la posibilidad de allegarse de información que detente el Estado a partir de sus acciones u omisiones, ello en términos del artículo 6º, segundo párrafo de la Constitución Federal. Cualquiera que sea el caso, el ejercicio del derecho a la información permitirá a la persona que pueda emitir una opinión libre e informada, lo cual da paso a un sistema democrático.

Así, a través de una sucesión de derechos, la libertad de expresión llega al ámbito de la democracia en la que, a partir de la circulación de opiniones e

---

<sup>151</sup> García Muñoz, Luis Fernando, *op. cit.*, pp. 1000-1001.



información respecto a los asuntos de interés público, que en palabras de Castilla<sup>152</sup> se circunscriben al funcionamiento de la sociedad y del Estado; posibilitan el escrutinio y la deliberación pública. En tal contexto, entre mayor sea el pluralismo de expresiones y de información en una sociedad, lo cual en palabras de Holmes citado por Carbonell<sup>153</sup> constituye el “mercado de ideas”; permitirá que sus integrantes tomen decisiones acertadas respecto a la elección de sus líderes y en su caso, exijan la rendición de cuentas. Cabe destacar que ese pluralismo tiene cierto riesgo, el cual es derivado de la circulación de información falsa, por lo que la actitud del periodista que informa o expresa su opinión debe estar apegada a estándares éticos, mientras que la sociedad debe mutar de una mera receptora a un agente activo en la búsqueda de información, solo así se mitigaría ese escollo.

Otra de las restricciones de la libertad de expresión en el campo de la democracia, lo constituye la accesibilidad a los canales de difusión, ya sea porque un grupo reducido de personas tiene los medios para acceder a ellos o porque el Estado como rector en su regulación limita su ingreso, mermando con esto la discusión de diversas ideologías, lo que consecuentemente podría implicar el control de la información por un determinado sector de la población o el autoritarismo.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2006,<sup>154</sup> refirió que los medios de comunicaciones deben constituirse como verdaderos garantes de la información, por lo que deben ser abiertos con todos aquellos que quieran participar en la difusión de opiniones con la finalidad de posibilitar el debate, ello cobra relevancia si se considera que, en ciertas zonas del país (especialmente las rurales o marginadas

---

<sup>152</sup> Castilla Juárez, Karlos A., “Libertad de expresión y derecho de acceso a la información en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Colección CNDH*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2015, p. 36.

<sup>153</sup> Carbonell Sánchez, Miguel, “El fundamento de la libertad de expresión en la democracia constitucional”, en Vázquez Ramos, Homero (coord.), *Cátedra nacional de derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales*, México, UNAM, 2014, p. 77.

<sup>154</sup> Sentencia de 7 de diciembre de 2006. Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

en las que no hay acceso a internet o lo hay, pero no cuentan con los instrumentos adecuados para navegar en la web o en las redes sociales) la radio y la televisión constituyen las únicas herramientas mediante las cuales se mantienen informados o expresan sus opiniones.<sup>155</sup>

Sobre el acceso a internet, cabe destacar que en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas del año 2011<sup>156</sup> se determinó que éste era un derecho humano a través del cual las personas ejercen la libertad de expresión e implícitamente el derecho a la información, reconociendo además que su ejercicio se encuentra limitando. Al respecto, en México a través de la reforma constitucional publicada en el Diario de la Federación el 11 de junio de 2013 dio un paso innovador al disponer que, el Estado debe garantizar los servicios públicos de radiodifusión y telecomunicaciones (en el que se encuentra el acceso a internet); asimismo, previó la intervención del Estado para llevar recursos digitales a zonas en las que no hay cobertura por alguna de las empresas de ese mercado; y se amplió el medio por el cual se podría ejercer la libertad de expresión, involucrando así, a los medios digitales.<sup>157</sup>

Partiendo de lo anterior, el desarrollo de nuevas tecnologías ha conllevado un incremento en el número de personas que en tiempo reducido tienen acceso a información noticiosa, debates u opiniones y a su vez, hay un mayor número de gente que en ejercicio de su libertad de expresión manifiestan lo que piensan, de tal

---

<sup>155</sup> El artículo 67, fracción IV de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, posibilita que las comunidades rurales o indígenas puedan acceder a los medios de comunicación a través una concesión única para uso social, por lo que a través de radiodifusoras comunitarias están en aptitud de expresar sus ideas y ser informadas.

<sup>156</sup> Miranda Bonilla, Haideer, “El acceso a internet como derecho fundamental”, *Revista Jurídica Ius Doctrina*, Costa Rica, 2016, volumen 9, número 15, pp. 1-23, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina/issue/view/2309>

<sup>157</sup> Trejo Delarbre, Raúl, “Medios de comunicación y libertad de expresión en la Constitución mexicana”, en Ibarra Palafox, Francisco Alberto *et al.* (coord.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. III: *Estudios económicos y sociales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 462-466.

manera que el flujo de información es constante y plural, sin embargo, también se corre el riesgo que la población sea mal informada, por lo que corresponderá a ésta asumir la responsabilidad de investigar sobre los datos que recibe a la luz de su derecho de información.

### **3.2. La libertad de expresión a partir de la concepción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos**

En un capítulo anterior referí que una de las aportaciones que trajo consigo la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, fue el haber elevado a rango constitucional los derechos humanos previstos en los tratados internacionales, constituyéndose junto a los derechos señalados en la Ley Fundamental como el parámetro de control de regularidad constitucional.

Lo anterior, ha sido un paso importante frente la posible vulneración de los derechos humanos en México, ya que integra un eslabón del entramado de su protección.

Por otro lado, como parte de las fuentes del Derecho, nuestro país en la referida reforma no solo elevó el rango constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, sino también como consecuencia de dicha integración incorporó las interpretaciones que hagan los órganos autorizados por los tratados.

Entre las funciones de dichos órganos está la aplicación, interpretación, supervisión y el monitoreo de los tratados internacionales. Para efectos de este apartado me centraré en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al haber sido sus criterios un referente para la emisión de la sentencia que recayó al amparo en revisión 1359/2015. Así, por lo que toca al primero de los tribunales internacionales citados, éste tiene funciones contenciosas y es competente para interpretar y aplicar la Convención

Americana sobre Derechos Humanos,<sup>158</sup> sin embargo, para que los efectos de las decisiones de esa Corte vinculen a los Estados miembro es importante que los mismos acepten su competencia.

Bajo ese escenario, México reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana mediante Declaración publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1998, la cual fue depositada en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos el 16 de diciembre de ese año.<sup>159</sup>

Un elemento que ha sido fundamental para que los estándares emanados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana permeen de manera directa en el ámbito interno, ha sido el denominado “control de convencionalidad”, el cual se circunscribe en un ejercicio de compatibilidad entre el acto u omisión que propicia la violación a los derechos humanos y la Convención Americana, sus protocolos adicionales, los instrumentos internacionales en los que tenga competencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la jurisprudencia que emite. Este control tiene dos variantes, una concentrada y otra difusa, la primera de ellas la realiza en sede internacional la Corte Interamericana,<sup>160</sup> mientras la segunda en sede interna lo hace, inicialmente, los jueces nacionales y las autoridades en el ámbito de sus competencias.

---

<sup>158</sup> La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José fue suscrita el 22 de noviembre de 1969 en San José, Costa Rica. México se adhirió a ella el 24 de marzo de 1981, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

<sup>159</sup> García Ramírez, Sergio, “Admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en García Ramírez, Sergio y Castañeda Hernández, Mireya (coord.), *Recepción nacional del derecho internacional de los derechos humanos y admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 32.

<sup>160</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme...” *cit*, p. 368. Al respecto, Ferrer evoca el voto concurrente razonado que realizó Sergio García Ramírez en el caso *Tibi vs Ecuador*, resuelto el 7 de septiembre de 2004, en el que por primera vez fue utilizada la expresión del control de convencionalidad que ejerce la Corte Interamericana.

Tocante al control difuso de convencionalidad, éste surgió en el caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, en el que se extendió al Poder Judicial nacional la custodia de lo previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluyendo las interpretaciones que de ésta realice la Corte Interamericana. En dicho caso se determinó que a través de ese control se realiza un examen de compatibilidad entre las normas internas aplicadas por una parte y por otra, dicho tratado y la jurisprudencia convencional.<sup>161</sup>

En torno a la jurisprudencia convencional, Ferrer refiere que ésta comprende no solo las interpretaciones realizadas en los casos contenciosos, también las formadas al resolver las medidas provisionales, en la supervisión de cumplimiento de sentencia, en las opiniones consultivas y las que deriven de la solicitud de interpretación de sentencias.<sup>162</sup>

Ahora bien, cabe destacar que a partir del dinamismo de los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana, el control difuso de convencionalidad fue evolucionando, lo cual se vislumbra en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*, en el que se dispuso que éste podía ser ejercido de oficio (sea invocado o no por las partes) en el ámbito de las respectivas competencias y regulaciones correspondientes, asimismo, añadió al bloque de convencionalidad los protocolos adicionales a la misma y los instrumentos internacionales que le otorguen competencia. En el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México* fue reemplazado el Poder Judicial como sujeto obligado por “los jueces y los órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles”,<sup>163</sup> posteriormente, en el caso *Gelman vs. Uruguay* se extendió esa obligación a cualquier autoridad.<sup>164</sup>

---

<sup>161</sup> *Ibidem*, pp. 371-373.

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 393.

<sup>163</sup> *Ibidem*, pp. 374, 376 y 392.

<sup>164</sup> Caballero Ochoa, José Luis, ..., *op. cit.*, pp. 86-87.

En consecuencia, todos los jueces nacionales tienen la obligación de ejercer el control difuso de convencionalidad considerando como estándar mínimo la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En México, cobra particular interés la posición adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el cumplimiento a la sentencia del caso *Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, la cual se vio reflejada en el expediente varios 912/2010, en el que aceptó el control difuso de convencionalidad, adoptó el control difuso de constitucionalidad a partir del cual los jueces locales pueden desaplicar una norma sin hacer un pronunciamiento de declaración de inconstitucionalidad, y determinó que los criterios interpretativos de la Corte Interamericana originados por casos en los que México no es parte, son meramente orientativos.<sup>165</sup>

Hechas las anteriores consideraciones, estoy en posibilidad de señalar la visión bajo la cual se concibe la libertad de expresión tanto en los instrumentos internacionales, entre ellos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como en la interpretación que al respecto ha realizado la Corte Interamericana a través de sus sentencias, tomando en cuenta que estos dos últimos son algunos de los elementos que integran el bloque de convencionalidad, y por tanto, constituyen el estándar mínimo para ejercer el control difuso de convencionalidad. Finalizando con algunas posiciones que ha realizado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en torno a dicha libertad.

Así, partiendo de los ordenamientos internacionales que prevén la libertad de expresión, uno de ellos es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del

---

<sup>165</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "Interpretación conforme..." *cit*, p. 385 y 405. Cabe destacar que el carácter orientador que inicialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación había atribuido a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el expediente varios 912/2010, fue superado por la contradicción de tesis 293/2011 resuelta el 3 de septiembre de 2013. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; en el que se determinó que la jurisprudencia de dicho Tribunal internacional es vinculante para todos los órganos jurisdiccionales, siempre que ese precedente favorezca en mayor medida a las personas.

Hombre, en el que en su artículo IV se dispuso el derecho a la libertad de opinión, de expresión y de difusión de pensamiento, destacando que el ejercicio de esa libertad no está restringido a algún medio, lo cual resulta relevante si contextualizamos el año al que se remonta esa Declaración (1948), momento en el que no existían instrumentos digitales como la internet, ni aún menos redes sociales, por lo que ese artículo desde origen tendió a la progresividad de ese derecho.

Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>166</sup> concibe a dicha libertad como la difusión de ideas, al tiempo que la entrelaza con el derecho de información que radica en la potestad de investigar y recibir información y opiniones. Resulta importante señalar que al igual que al Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal preveía que esa libertad podría ser ejercida por cualquier medio.

Asimismo, dicha instrumento previó que el ejercicio de la libertad de expresión debía ser protegido ante eventuales injerencias, lo que no implicaba que la hiciera absoluta, ésta tiene límites en términos del artículo 29, los cuales debían ser definidos por las leyes internas y circunscribirse en el respeto de los derechos de otras personas, la moral, el orden público y el bienestar social.<sup>167</sup>

Otro de los instrumentos internacionales que en la misma sintonía prevé la libertad de expresión es el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>168</sup> el cual a diferencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, justifica las restricciones que pudiera tener ese derecho en la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, la salud y la moral pública, asimismo, especifica los medios a través de los cuales puede ejercer ese derecho (oral, por escrito, en forma impresa, artística o por cualquier mecanismo que elija el

---

<sup>166</sup> La libertad de expresión está prevista en el artículo 19 Declaración Universal de los Derechos Humanos, siendo adoptada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

<sup>167</sup> *Ibidem*, pp. 98-99.

<sup>168</sup> El Senado mexicano aprobó la adhesión de México a ese Pacto el 18 de diciembre de 1980, entrando en vigor el 23 de junio de 1981.

individuo). En tanto, su artículo 20 excluye del campo de protección a las expresiones que inciten a la guerra, a la discriminación, a la hostilidad o a la violencia.

Por su parte, yendo al terrero regional tenemos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual además de recoger en esencia lo regulado por los anteriores documentos internacionales, trae aportes complementarios. Así, en su artículo 13 dispone que las formas injustificadas de restricción de la libertad de expresión pueden darse por vías indirectas como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel tratándose de periódicos, en las frecuencias radioeléctricas, de enseres usados para la difusión de la información o por cualquier otro medio que tienda a impedir el ejercicio de ese derecho. Asimismo, prevé en su artículo 14 el derecho de rectificación o respuesta dirigido a las personas que pudieran verse afectadas por la difusión de información inexacta o agravante en el ejercicio de la libertad de expresión a través de medios legalmente reglamentados.

Adicionalmente a los ordenamientos internacionales expuestos, otros más en los que se prevé la libertad de expresión son la Convención de los Derechos del Niño<sup>169</sup> en cuyo artículo 12 dispone la libertad de expresión y opinión de los niños, así como el derecho de buscar, recibir y difundir información; el Convenio Europeo de los Derechos Humanos<sup>170</sup> el cual concibe a la libertad de información como parte de la libertad de expresión,<sup>171</sup> asimismo, se destaca que dicho Convenio prevé como justificantes para restringir a ese derecho la seguridad nacional, la integridad

---

<sup>169</sup> Ratificado por México el 21 de septiembre de 1990, cuyo Decreto Promulgatorio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991.

<sup>170</sup> Suscrito en Roma el 4 de noviembre de 1950. La Libertad de expresión se encuentra prevista en el artículo 10.1 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos.

<sup>171</sup> Magdaleno Alegría, Antonio, "Libertad de expresión y partidos políticos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos", *Anuario de la facultad de derecho de la Universidad de Coruña*, España, número 11, 2007, pp. 431-449, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/31137.pdf>



territorial y la protección de la salud;<sup>172</sup> y la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión,<sup>173</sup> en la que se señala que se debe prohibir toda presión o interferencia directa o indirecta sobre cualquier expresión o información que se realice en cualquier medio, incluyendo los electrónicos.

Ahora bien, tocante a la interpretación que ha realizado la Corte Interamericana respecto a la libertad de expresión prevista en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se ha señalado que ese derecho tiene una doble dimensión, la individual y la colectiva, la primera de ellas se constriñe al derecho que tiene cada individuo de no ser impedido de forma arbitraria a expresar sus ideas, comprendiendo esa libertad no solo el hablar o escribir, también que tenga los medios adecuados para difundir lo que dice o lo que escribe; mientras la segunda de esas dimensiones, conlleva el derecho a recibir cualquier información o la opinión de alguien ajeno. De tal manera que la libertad de expresión constituye un intercambio masivo de comunicación entre las personas,<sup>174</sup> por lo que el menoscabo en el ejercicio de difundir opiniones repercute necesariamente en el derecho de otros de recibirlas, razonamiento que fue recogido por esa Corte en la opinión consultiva 5/85.<sup>175</sup>

Por tanto, la Corte Interamericana ha señalado esencialmente que en un sistema democrático la libertad de expresión constituye una pieza medular de su

---

<sup>172</sup> Los parámetros que justifican la restricción de la libertad de expresión están previstos en el artículo 10.2 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, comúnmente conocido como Convenio Europeo de los Derechos Humanos.

<sup>173</sup> Adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la sesión 108° del período ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 de octubre de 2000, consultable en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosLE.asp>

<sup>174</sup> Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Colegiación obligatoria de periodistas.

<sup>175</sup> Gonza, Alejandra, "El derecho a la información en el artículo 13 de la Convención Americana de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (coord.), *Memorias del Seminario Internacional. Los Derechos Humanos y la Libertad de Expresión*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, p. 103.

entramado, en virtud que propicia el debate entre diversas corrientes ideológicas lo que posibilita que la sociedad se forme una opinión pública y tome las decisiones respectivas con base a la información que detente, mientras que para los partidos políticos y para quienes quieran expresar sus pensamientos representa el medio para lograr su objetivo,<sup>176</sup> influir en las preferencias electorales.

En adición a lo anterior, el Tribunal Interamericano ha señalado que a partir de la opinión pública la sociedad ejerce un control sobre las actividades estatales, propiciando la rendición de cuentas y que las autoridades asuman sus respectivos roles y responsabilidades,<sup>177</sup> de tal manera que la libertad de expresión en su doble dimensión conlleva la prevalencia de la democracia, la que a su vez posibilita el ejercicio de otros derechos.

Ahora bien, partiendo que el Estado puede restringir la libertad de expresión por vías directas (por ejemplo, a través de la censura previa) e indirectas en contravención a lo dispuesto por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ¿qué debe entenderse por las restricciones indirectas? Sobre este punto, la Corte Interamericana no ha sido clara en torno a su conceptualización, sin embargo, para determinar ese tipo de restricciones ha ido construyendo su interpretación a partir de los casos que han sido sometidos a su jurisdicción.

Así, han habido casos como *Ivcher Bronstein vs Perú*, en el cual el Estado a través de la supresión de una cualidad de nacional y la separación laboral de un canal de televisión, propició no solo la restricción de la difusión de información noticiosa, también que la sociedad dejara de recibir la misma. En el caso *Ricardo Canese vs Paraguay*, la Corte determinó que la condena corporal y la restricción de salir del país conllevaron indirectamente una restricción de la libertad de expresión,

---

<sup>176</sup> Apreza Salgado, Socorro, *Libertad de expresión y derechos de los periodistas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2018, p. 17.

<sup>177</sup> *Ibidem*, pp. 18-19.

al haber sido despedido del medio de comunicación en donde trabajaba y al haber dejado de publicar en algún periódico.<sup>178</sup>

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha concebido a la libertad de expresión como el fundamento de una sociedad democrática, pues a partir de ella la sociedad crea su opinión pública y consecuentemente, está en la aptitud de tomar decisiones responsables.<sup>179</sup>

Debido a lo anterior y ante una eventual injerencia estatal en la libertad de expresión, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha orientado sus criterios por delimitar cuándo son justificables las medidas restrictivas. De tal manera, dicho Tribunal ha señalado que esa injerencia debe cubrir ciertos requerimientos, los cuales consisten en: 1) estar previstas en la ley; 2) su imposición persiga los fines previstos en el artículo 10.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y; 3) sean necesarias dentro de una sociedad democrática.<sup>180</sup>

Por lo que toca a la verificación del tercer elemento enunciado, es decir, el relativo a que la restricción sea necesaria para una sociedad democrática, es el que mayor reto ha representado para ese Tribunal dada su complejidad e indeterminación. Así, ha señalado que ese elemento se integra a su vez de dos componentes consistentes en: la necesidad de la injerencia y su proporcionalidad. Respecto al primero, no define con exactitud lo que por necesidad debe entenderse para justificar la medida, limitándose a señalar que ésta debe ser social e imperiosa; inclusive ha dejado que sea el juez nacional quien defina ese término a la luz de su “margen de apreciación”, atendiendo al caso en concreto y su realidad social. Por cuanto al segundo componente, éste está ligado al equilibrio que debe existir entre

---

<sup>178</sup> Gonza, Alejandra, ..., pp. 123-124.

<sup>179</sup> Serrano Maíllo, Isabel, “El derecho a la libertad de expresión en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos: dos casos españoles”, *Teoría y Realidad Constitucional*, España, número 28, 2011, pp. 579-596. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3883288>

<sup>180</sup> *Ídem*.

la libertad de expresión de la persona y la finalidad del Estado sobre el que funda la restricción.<sup>181</sup>

Bajo las anteriores consideraciones, uno ejemplo de los casos resueltos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el que el punto de inflexión fue precisamente el tercer elemento señalado, esto es, que la restricción fuese necesaria en el ámbito de una sociedad democrática, fue *José Luis Gutiérrez vs. España*. En dicho caso y contrario a lo sostenido por el Órgano Constitucional español, el Tribunal Europeo refirió que el derecho de difundir información debía prevalecer sobre el derecho al honor de una persona pública, al estimar que los datos noticiosos difundidos eran ciertos y de interés público, así como no haberse demostrado mala fe por parte del informador, por lo que la injerencia a la libertad de expresión estaba justificada.<sup>182</sup>

Por su parte, en la sentencia del 25 de marzo de 1985 el Tribunal Europeo refirió que la protección que otorga el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos a la libertad de expresión no se ciñe a aquella que es favorable o inofensiva, también protege a la que choca o inquieta al Estado o un grupo determinado de la población, en virtud que esa pluralidad de opiniones tiende a lograr una sociedad democrática.<sup>183</sup>

Lo expuesto permite concluir que, la libertad de expresión en conexión con el derecho de información constituyen elementos fundamentales para lograr una participación activa de la sociedad, lo cual permea en la vida democrática al posibilitar por una parte, que actores políticos influyan en las preferencias

---

<sup>181</sup> *Ídem*. En palabras de Fernández la injerencia estatal en la libertad de expresión puede devenir de las siguientes causas: que el ejercicio de ese derecho esté condicionado, a una formalidad determinada, a una restricción, limitación, sanción o implique una simple negación. Fernández Segado, Francisco, "La libertad de expresión en la doctrina del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos", *Revista de estudios políticos*, España, número 70, 1990, pp. 93-124. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27083>

<sup>182</sup> Serrano Maíllo, Isabel, ..., *op. cit.*, pp. 579-596.

<sup>183</sup> Fernández Segado, Francisco, ..., *op. cit.*, pp. 93-124.

electorales y por otra, que la población al estar informada asuma un papel de guardián indirecto de la Constitución, al exigir a sus autoridades la rendición de cuentas y en su caso, el cumplimiento de sus obligaciones.

Derivado de lo anterior, la libertad de expresión en su doble dimensión merece la mayor protección posible por parte del Estado y eventualmente, por parte de los organismos internacionales, por lo que es válido que tanto unos como otros hagan uso de las herramientas jurídicas con las que cuentan, por ejemplo, el control concentrado de constitucionalidad, el control difuso de constitucionalidad, el control difuso de convencionalidad y el control concentrado de convencionalidad, según sea el caso.

### **3.3. La restricción de la libertad de expresión a partir de una omisión legislativa y su relación con el principio de relatividad**

Lo expuesto en los dos anteriores temas sirve para contextualizar las razones por las que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la sentencia del amparo en revisión 1359/2015 que, la omisión de regular la publicidad oficial en términos del artículo 134 constitucional implicó una restricción indirecta a la libertad de expresión.

Así, los ejes rectores sobre los que versó la ponencia del ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la sentencia de mérito, fueron: la libertad de expresión tiene una doble dimensión, la individual y la colectiva, por tanto, la afectación de una repercute indiscutiblemente en la otra; el ejercicio de esa libertad tiene incidencia en la vida democrática a partir del flujo continuo y abundante de información que permite a la sociedad formarse una opinión pública; las anteriores circunstancias han sido consideradas en las decisiones tanto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, definiendo estándares precisos sobre la protección de ese derecho; la restricción de esa libertad por parte del Estado puede darse de forma indirecta, cuya ejecución está proscrita por el texto constitucional y la Convención Americana sobre Derechos

Humanos; la publicidad oficial constituye uno de los ingresos principales de los diversos medios de comunicación, consecuentemente, ésta puede ser utilizada como herramienta de presión para que dichos medios emitan información en un sentido favorecedor o desfavorecedor a merced del partido político gobernante; la omisión en la regulación de ese tipo de publicidad pudiere implicar un ejercicio arbitrario por parte del Estado, por lo que la libertad de expresión en su doble dimensión podría verse comprometida, de ahí que haya considerado que esa omisión implica una restricción indirecta.

De lo expuesto, se advierte que la libertad de expresión constituye la suma de varios derechos, cuyos titulares se concentran no solo en la persona que difunde la información o expresa su opinión, sino se extiende a varios individuos en su calidad de receptores, quienes a su vez pudieran difundir información o expresar su pensamiento, por lo que el ejercicio de esos derechos se vuelve cíclico, de tal manera que su restricción irrumpiría en ese proceso, viéndose afectados un indeterminado número de personas, lo que a su vez impactaría en la salud democrática de la sociedad.

Partiendo de esa idea, la libertad de expresión se manifiesta como un derecho difuso, por lo que identificar a su titular, así como el grado de afectación que pudiera tener ante una eventual violación es complejo, razón por la que la procedencia del amparo a partir de un interés jurídico tal como era concebido previo a las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos, era simplemente inviable, debido a una nula protección con respecto a las personas que no podían acreditar una afectación directa de un derecho catalogado como colectivo.

Ahora bien, ¿qué ocurre con el principio de relatividad frente a los derechos difusos como es el caso, la libertad de expresión? En parecidas circunstancias a lo que ocurrió con respecto a la procedencia del amparo tratándose de omisiones legislativas previo a la emisión de la sentencia del amparo en revisión 1359/2015, el Poder Judicial de la Federación tenía una postura restringida en torno a la procedencia de ese medio de control constitucional ante derechos difusos, ejemplo

de ello, es la sentencia dictada en el amparo en revisión 315/2010,<sup>184</sup> en la que el quejoso argumentó la violación a su derecho a la salud derivado de las reformas a la Ley General de Salud que derogaron lo concerniente a la publicidad del tabaco.

En dicho fallo, el Pleno de la Corte determinó confirmar la sentencia recurrida, esto es, la improcedencia de ese juicio, al considerar que de otorgarse el amparo y protección al quejoso los efectos serían generales en contravención al principio de relatividad, debido a que tendría que ordenar al legislador normara bajo ciertos parámetros lo relativo a la publicidad del tabaco.

No obstante lo anterior, cabe destacar que el Pleno del Alto Tribunal reconoció en esa sentencia que era posible que en casos específicos al otorgarse el amparo, los efectos impactarían a terceros ajenos, sin embargo, estos estaban delimitados por dos características, debían ser colaterales y estar unidos por una relación de conexidad fáctica o funcional con los efectos *inter partes*,<sup>185</sup> lo cual ejemplificó al señalar que en un amparo otorgado a favor de una persona que utiliza silla de ruedas, cuyo efecto es que se implementen las medidas necesarias para que sea accesible su ingreso a un edificio, tendría alcance en otras personas que eventualmente se verían beneficiadas con ello.

Posteriormente, fueron dos reformas constitucionales las que permearon en la progresividad de la interpretación del principio de relatividad, la primera de ellas entorno al artículo 17 de la Constitución Federal, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010, en la que se ordenó al Congreso de la Unión expedir las leyes reglamentarias de las acciones colectivas; y la segunda corresponde a la multicitada reforma constitucional en materia de amparo publicada en ese medio oficial el 6 de junio de 2011, en la que se incorporó el interés legítimo.

Tocante a la primera de las reformas constitucionales aludidas, surge como una necesidad de proteger derechos difusos ante una nueva realidad social, en la

---

<sup>184</sup> Sentencia de 28 de marzo de 2011. Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

<sup>185</sup> Ese criterio fue motivo de la tesis P. XVIII/2011 número de registro 161330, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 32.

que los derechos económicos, sociales y culturales, así como los de solidaridad se veían desprotegidos a partir de la exigencia del interés jurídico para promover los juicios respectivos. Tales derechos difusos fueron identificados en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores como “los derechos e intereses supra individuales, de naturaleza indivisible, de los que es titular una colectividad indeterminada”.<sup>186</sup>

Partiendo de lo anterior, la regulación que fue modificada con motivo de esa reforma constitucional fue el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros,<sup>187</sup> posibilitándose con ello la procedencia de las acciones colectivas.

Así, entre los dispositivos normativos reformados que sobresalen está el artículo 580, fracción I del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual define a los derechos o intereses difusos y colectivos como “aquéllos de naturaleza indivisible cuya titularidad corresponde a una colectividad de personas, indeterminada o determinable, relacionadas por circunstancias de hecho o de derecho comunes”.

Lo expuesto, posibilitó a que diversas personas acudieran a las acciones colectivas respectivas y eventualmente, promovieran los juicios de amparo, tal como

---

<sup>186</sup> Rodríguez Borbón, Jesús Alfredo y Gutiérrez Coronado, Jesús Emérita, “Los derechos colectivos en México”, en Gálvez Esparza, María Elena, *et al.* (coord.), *Memorias del V Coloquio Tendencias Actuales del Derecho*, México, Universidad de Sonora, 2012, pp. 1-2.

<sup>187</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 2011.



se constata de las sentencias dictadas en los amparos directos 14/2009,<sup>188</sup> 48/2014<sup>189</sup> y 49/2014,<sup>190</sup> en las que se ventilaron derechos difusos.

Ahora bien, respecto a la incorporación del interés legítimo en la reforma constitucional del 6 de junio de 2011, ésta conllevó una amplitud en la protección de los derechos que previamente eran negados bajo argumentos formalistas y que impedían que los efectos de una sentencia se difuminaran indirectamente entre la colectividad afectada que no había acudido al juicio de amparo.

En esa sinergia está el amparo en revisión 378/2014,<sup>191</sup> en el cual se analizó el derecho a la salud a partir de la omisión de la ejecución del proyecto de remodelación y equipamiento del pabellón en el que eran tratadas las personas infectadas del virus de inmunodeficiencia adquirida (VIH), considerando que la infraestructura que tenían era inadecuada para su tratamiento al grado que ésta no cumplía con las especificaciones recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, omisión que se originó dada la falta de asignación presupuestal para llevarlo a cabo.

Derivado de lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las autoridades responsables tienen la obligación de adoptar las medidas hasta el máximo posible con relación a los recursos con los que disponga, para dar plena efectividad al derecho a la salud en términos de los artículos 4 constitucional, 2 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Bajo ese escenario, los efectos que la Segunda Sala del Alto Tribunal dio a la sentencia de amparo se constriñeron en que, las autoridades responsables debían tomar las medidas necesarias para salvaguardar el derecho a la salud de los quejosos, por lo que estos debían recibir su tratamiento en instalaciones

---

<sup>188</sup> Sentencia de 26 de mayo de 2010. Ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz.

<sup>189</sup> Sentencia de 28 de junio de 2017. Ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>190</sup> Sentencia de 28 de junio de 2017. Ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>191</sup> Sentencia de 15 de octubre de 2014. Ministro ponente: Alberto Pérez Dayán.

separadas al resto de los pacientes a fin de evitar el contagio de alguna enfermedad, de tal manera, debían analizar qué medida resultaba más adecuada, ya sea la remodelación o la construcción de instalaciones y de no ser ello factible, realizar las gestiones necesarias para que recibieran una atención médica adecuada en otros hospitales del sector salud. Así, a partir de los efectos de esa sentencia no solo los quejosos pudieron verse beneficiados, también todas aquellas personas que estuvieren recibiendo atención médica con motivo del VIH.

Dadas las consideraciones expuestas, es dable concluir que el principio de relatividad ha ido evolucionando tanto en los márgenes de las omisiones legislativas como en lo relativo a los derechos difusos, entre los cuales está la libertad de expresión, ampliando el espectro protector del juicio de amparo ante restricciones estatales que obstaculizan su ejercicio y cuyos afectados no se pueden identificar o cuantificar, sin embargo, si se alcanza a dimensionar que los efectos adversos derivados de la pasividad legislativa, impactan en la vida democrática de la sociedad. Ese impacto se vislumbra al estar en riesgo la pluralidad de opiniones e información veraz que inciden en la formación de una opinión pública, asimismo, al estar en peligro la cobertura del medio de comunicación respectivo, debido a no contar con los recursos económicos suficientes para llegar a una mayor cantidad de personas ante un eventual ejercicio arbitrario de la asignación de la publicidad oficial.

Consecuentemente, con la ausencia de pluralidad de información y opiniones la toma de las decisiones por parte de la población distaría de objetividad y crítica o en su caso, podría implicar un decremento de la participación ciudadana, que deteriora significativamente a la democracia.

Por tanto, considero acertada la posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la reinterpretación que ha realizado en torno al principio de relatividad, pues con ella no solo se logra la protección de los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que México es parte, también consigue fortalecer al estado constitucional, dotando de eficacia

jurídica a esos ordenamientos, lo que coincide con lo que pretendía Otero al instituir ese principio, esto es, no permitir la supervivencia de la inconstitucional.<sup>192</sup>

## **4. EFECTOS DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL AMPARO EN REVISIÓN 1359/2015 Y SUS IMPLICACIONES**

### **4.1. Análisis de los efectos de la sentencia de amparo**

La sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015 sin duda es un precedente histórico respecto a la reinterpretación del principio de relatividad, a través del cual se brindó una solución eficaz a la problemática de constitucionalidad planteada, pues se recordará que previo a la emisión de ese fallo, la inconstitucionalidad derivada de una omisión legislativa prevalecía debido a una posición restringida que obstaculizaba la procedencia de ese medio de control constitucional.

Ahora bien, previo a señalar cuáles fueron los efectos de esa sentencia, comenzaré por estudiar el concepto de sentencia y los tipos de efectos que se pudieran suscitar en una sentencia de amparo, concluyendo por referir la trascendencia que tuvo la interpretación del principio de relatividad a la luz de los efectos de ese fallo.

Así, en palabras de Escriche citado por Cruz<sup>193</sup> la sentencia en sentido genérico constituye lo que siente y valora el juez respecto de la demanda, las

---

<sup>192</sup> Diversos doctrinarios coinciden en que la intención de Mariano Otero al proponer un sistema mixto del control constitucional de las leyes era dejar insubsistente a las que eran inconstitucionales. Sobre el particular, véase Aguirre Anguiano, Sergio Salvador, ..., *op. cit.*, pie de página p. 65.

<sup>193</sup> Cruz Quiroz, Osmar Armando, "Los efectos generales de las sentencias constitucionales", en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. V: *Juez y sentencia constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 260.

excepciones y las pruebas aportadas, en tanto Cruz<sup>194</sup> la delimita como la forma de culminación de un juicio en el que se aplica y declara el derecho sometido a los órganos jurisdiccionales, partiendo del silogismo que comprende una premisa mayor (ley), una menor (el caso) y la conclusión (aplicación de la norma).

Tocante a la sentencia de amparo, Aguilar<sup>195</sup> la circunscribe como el acto a través de la cual se “dirime la controversia de fondo en cuanto a si la autoridad responsable violentó algún derecho o garantía del quejoso o se encontró apegada a derecho”, en cuyo caso se deberá restituir o hacer respetar el derecho que se consideró violentado.

Partiendo de lo expuesto, Fix-Zamudio citado por Aguilar<sup>196</sup> clasifica a las sentencias en: 1) estimatorias, cuando se consideran fundados los conceptos de violación, concediéndose el amparo y protección de la Justicia Federal; 2) desestimatorias, se declara que el acto es constitucional, por lo que se niega la concesión del amparo; y 3) de sobreseimiento, en el cual sin analizar el fondo del asunto se concluye al advertir una causal que así lo prevea.

Ahora bien, dependiente el tipo de sentencia de amparo de acuerdo con la clasificación descrita, serán los efectos de ésta. Al respecto, el artículo 77 de la Ley de Amparo delinea los efectos de la concesión de amparo atendiendo al carácter positivo o negativo del acto reclamado.

Por tanto, cuando se traten de actos positivos, se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciéndose las cosas al estado que guardaba previo a la vulneración respectiva, mientras que cuando sean actos negativos o

---

<sup>194</sup> *Ídem*.

<sup>195</sup> Aguilar López, Miguel Ángel, “Sentencias de amparo: efectos, motivación e interpretación constitucional e inconvencional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coord.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, t. II, pp. 368-369.

<sup>196</sup> *Ibidem*, p. 369.

impliquen alguna omisión, los efectos se centrarán en obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho correspondiente y a cumplir la obligación exigida.

Asimismo, la Ley de Amparo en su artículo 78 delimita los efectos tratándose de la inconstitucionalidad de normas generales, precisando que estos se extenderán a todas aquellas normas o actos cuya validez dependa de la declarada inválida.

Cualesquiera que sean los efectos que se dicten en las sentencias de amparo, es claro que estos no guardarán una uniformidad como si se tratara de una receta de cocina, estos deberán atender a las circunstancias particulares de la situación que haya sido ventilada en los juicios respectivos, tal como lo denotan las tesis SENTENCIAS DE AMPARO. LOS EFECTOS ESTÁN DETERMINADOS POR LA VIOLACIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL DE CADA CASO EN CONCRETO<sup>197</sup> y SENTENCIAS DE AMPARO. EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 77 DE LA LEY DE AMPARO, AL PREVER LO RELATIVO A LA PRECISIÓN DE SUS EFECTOS, ES CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL.<sup>198</sup>

En relatadas consideraciones, las sentencias en las que se conceda el amparo se limitarán a los individuos o personas morales, privadas u oficiales que hayan recurrido a ese medio de control constitucional, en términos de los artículos 107, fracción II de la Constitución Federal y 73 de la Ley de Amparo, lo cual constituye el principio de relatividad tal como se señaló en el primer capítulo.

Ahora bien, en la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó amparar y proteger a la quejosa, lo novedoso de ese fallo se constriñe en sus efectos. Así, partiendo que el juicio de amparo fue originado de una omisión, esa Sala determinó

---

<sup>197</sup> Tesis 1a. XXXII/2014 (10a.), número de registro 2005463, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 3, t. I, febrero de 2014, p. 686.

<sup>198</sup> Tesis 2a. XCIV/2018 (10a.), número de registro 2018212, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 59, t. I, octubre de 2018, p. 1051.

que el Congreso de la Unión debía cumplimentar su obligación prevista el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, es decir, debía emitir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, para ello, le impuso como plazo límite antes que finalizara el segundo periodo ordinario de sesiones del último año de la LXIII Legislatura (antes del 30 de abril de 2018).

De lo expuesto se advierte que, si bien la litis de la sentencia se centró únicamente en los conceptos de violación de la quejosa y en lo expresado por la autoridad responsable, los efectos de ésta impactan indirectamente en otras personas que no formaron parte de ese juicio, al posibilitar que a través de la expedición de una norma reglamentaria cuya naturaleza es abstracta y general, se extendiera el campo de protección de la libertad de expresión a un indeterminado número de personas físicas o morales que no acudieron a ese medio de control constitucional, sin embargo, estaban siendo afectadas ante esa pasividad legislativa.

Ese cambio de postura no devino solo, es resultado de las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos del 6 y 10 de junio de 2011, con las que se posibilitó, por una parte, que las omisiones de las autoridades, incluyendo las del legislador, fuesen materia del juicio de amparo y por otra, que a través del interés legítimo pudieran acudir a ese juicio, personas afectadas por la vulneración de algún derecho difuso.

De tal manera, el principio de relatividad previsto en los artículos 107, fracción II de la Constitución Federal y 73 de la Ley de Amparo, mutó para permitir que la libertad de expresión de los medios de comunicación y el derecho de información (conexo a esa libertad) de la sociedad fueran protegidos frente a una omisión legislativa que atentaba contra el orden constitucional.

Lo expuesto, considerando que la normatividad reglamentaria respecto de la que el legislador omitió su emisión guarda relación con la publicidad oficial, misma que representa una de las fuentes de ingresos más importantes de los medios de comunicación. De tal manera que, al estar sujetos sus ingresos a la publicidad

estatal, su imparcialidad al difundir información y opiniones podría verse comprometida al no haber sido establecidas reglas claras y específicas respecto a su distribución.

Así, la ausencia de regulación pudiera implicar la asignación arbitraria en favor de aquellos que prediquen alguna ideología en particular o denosten otra, trayendo como consecuencia que la opinión de la sociedad se vea viciada y con ello, su decisión sobre la elección de sus representantes políticos, mermando la esfera democrática a la que aspira el texto constitucional.

En tal asentido, ha habido un cambio de paradigma en la concepción que se tenía sobre el principio de relatividad en el juicio de amparo ante omisiones legislativas, al propiciar que los efectos de la sentencia se extiendan a personas ajenas a ese juicio en aras de suprimir la inconstitucionalidad, tal como ha ocurrido en los Tribunales Constitucionales de Italia, Alemania, Costa Rica y Argentina, en los que a partir de casos concretos de violaciones a derechos humanos sometidos a su jurisdicción, dan efectos generales a sus fallos.

Así, se advierte que la evolución de la interpretación del principio de relatividad se ha volcado desde dos perspectivas, la primera de ellas frente a los derechos difusos cuyo ejercicio corresponde a un sin número de personas al grado que no podrían identificarse, sin embargo, se ven afectadas por la actuación u omisión del Estado,<sup>199</sup> y la segunda de estas, parte de la omisión legislativa, cuyo remedio al concederse el amparo conlleva necesariamente una amplitud de protección que supera la esfera jurídica del quejoso.

---

<sup>199</sup> Ejemplo de la extensión de los efectos de las sentencias se encuentra en la Tesis I.1o.A.E.50 A (10a.), número de registro 2008927, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 17, t. II, abril de 2015, p. 1843, cuyo rubro es SENTENCIAS DE AMPARO. LOS EFECTOS DE LAS QUE SE DICTAN EN LOS JUICIOS QUE DECIDEN SOBRE DERECHOS O INTERESES SUPRAINDIVIDUALES O INDIVISIBLES DE LOS AGENTES ECONÓMICOS QUE PARTICIPAN EN EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES, SE EXTIENDEN A TODOS LOS MIEMBROS DE ESE COLECTIVO.

Por tanto, la reinterpretación del principio de relatividad que realizó la Primera Sala del Alto Tribunal constituyó una piedra angular para proteger la Constitución Federal tanto en la parte dogmática al salvaguardar los derechos humanos previstos en ésta y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos e interpretados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; como en la parte orgánica al propiciar que el poder legislativo asumiera la obligación constitucional mandatada.

De tal manera que, se privilegió la prevalencia del texto constitucional frente a formalismos que debilitaban su fuerza normativa bajo argumentos relativos a que la protección era solo de quien la pedía, como si lo que se hubiese ventilado fueran intereses particulares, cuando lo que estaba en juego era el incumplimiento a lo previsto en la Norma Suprema.

#### **4.2. Principio de división de poderes frente a la concesión del amparo**

Hasta este punto he defendido la tesis que se circunscribe en que la reinterpretación que realizó el Alto Tribunal en la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015 respecto al principio de relatividad, ha constituido una verdadera defensa de la Constitución Federal, en virtud que todo poder público tiene la obligación de sujetarse a ella, por lo que su quebranto no es justificable, sin embargo, ahora me detengo para cuestionar ¿con dicho fallo la Corte invadió la esfera competencial del poder legislativo? ¿es razonable que un poder ordene a otro el cumplimiento de una obligación constitucional?

Las respuestas a esas interrogantes ha sido uno de los puntos de disenso respecto al control constitucional de las omisiones legislativas, pues mientras que algunos defienden la postura de la división de poderes, otros pugnan por la supremacía constitucional<sup>200</sup> frente a cualquier poder público.

---

<sup>200</sup> Sobre este punto, la supremacía constitucional además de ser una posición jerárquica en el sistema normativo, implica la base sobre la que debe regirse el poder público y su actuación, de tal



Respecto al primero de esos enfoques, están aquellos que cuestionan la legitimidad de los tribunales para crear, modificar, extender, delimitar o suprimir el ordenamiento jurídico, pues señalan que esto atenta contra el principio constitucional de división de poderes al estar ejerciendo facultades que le corresponden al legislador, ello aunado a que su poder no deviene de la voluntad de la ciudadanía, por lo que sus decisiones no implican una representación para poder decidir sobre el sentido de una norma como sí ocurre con el poder legislativo.<sup>201</sup> Al respecto, Escobar<sup>202</sup> refuta ese argumento a partir del origen de los tribunales constitucionales, señalando esencialmente que estos fueron creados por el poder constituyente, mismo que a su vez fue elegido por la mayoría de la población, por tanto, esos tribunales gozan de una legitimidad indirecta por parte de esa mayoría.

Adicionalmente, Escobar<sup>203</sup> señala que, si bien la división de poderes conlleva una distribución de competencias, también constituye un sistema de pesos y contrapesos, así como de controles, lo cual se vislumbra a través del veto presidencial, el juicio político, el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la aprobación del presupuesto de egresos, los medios de control constitucional, así como con la declaratoria general de constitucionalidad, por lo que ninguno de esos poderes tendrá un dominio absoluto.

---

forma que están obligados a cumplir la ley fundamental. Véase Figueroa Mejía, Giovanni A., “Efectos de las sentencias de amparo: modificación parcial del principio de relatividad a través de la declaratoria general de inconstitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coord.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, t. II, pp. 398-399.

<sup>201</sup> Galindo Centeno, Beatriz Eugenia, “Activismo en sede judicial. Precursor de la democracia intrapartidista”, en *Homenaje a Jean-Claude Colliard*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, t. II, p. 185.

<sup>202</sup> Escobar Fornos, Iván, “Relaciones y tensiones de la justicia constitucional con los poderes del Estado: crisis permanente (democracia, gobernabilidad y el Tribunal Constitucional)”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, s.l.i, número 15, año 2011, pp. 67-137, <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/40602>

<sup>203</sup> *Ídem*.

De tal manera, resolviendo el primer cuestionamiento realizado al iniciar esta exposición señalo que, la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015 no constituye una invasión en la esfera competencial del poder legislativo, pues ésta es resultado de un sistema de controles que ejercen los poderes de la Unión, como una especie de vigilancia respecto a los actos y omisiones que cometen los otros. Así, tratándose del Poder Judicial de la Federación, éste constata que los actos y en su caso, omisiones del poder legislativo y ejecutivo, sean acordes al texto constitucional a fin de salvaguardar la supremacía constitucional.

Abona a lo expuesto el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido que el principio de división de poderes no debe de entenderse de manera restrictiva, sino en un carácter flexible, en el que converge la colaboración, la coordinación y el control recíproco, con lo que se evita el abuso del poder, garantizando el estado de derecho. Adicionalmente, ese Tribunal concuerda que el respeto de ese principio se da a partir del ejercicio de las facultades que expresamente se encomiendan en la Constitución General, lo cual va de la mano con el acato al principio de supremacía constitucional.<sup>204</sup>

En esa guisa de ideas y en relación a la protección de la supremacía constitucional, países como Alemania, Italia, Austria, España, Argentina, República Dominicana y Costa Rica la han privilegiado, ejerciendo a través de sus tribunales constitucionales un control especial respecto a las omisiones de sus autoridades, entre ellas del poder legislativo, emitiendo fallos que van desde ordenar la creación de una norma estableciéndoles plazos para cumplirlo, hasta sustituir al legislador en la creación de leyes, llenando vacíos legales, reemplazando o adhiriendo palabras al texto normativo en aras de armonizarlo con lo previsto en la Constitución y con ello a su vez, protegen los derechos humanos involucrados.

Sin duda, los tribunales de aquellos países se han transformado en los guardianes de sus respectivas constituciones, cuyas decisiones están fraguadas de

---

<sup>204</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 78/2009 número de registro 166964, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 1540.

activismo, un concepto que trae divergencia entre quienes lo estiman como una herramienta peligrosa que utiliza el juez al emitir sus determinaciones, basándose en aspectos personales en lugar de fundarse en la ley y la jurisprudencia; y los que lo califican como un mecanismo transformador del derecho atendiendo a la dinámica social, la cual es considerada por los jueces al tomar sus decisiones, posicionando sus resoluciones como progresistas.<sup>205</sup>

En México, entre los que han defendido la supremacía constitucional ante las omisiones legislativas está el entonces ministro Aguirre Anguiano, quien citado por Rangel<sup>206</sup> rebatió sobre la pasividad con la que la Suprema Corte estaba actuando ante la vulneración de la Constitución Federal, en lugar de tomar una actitud activista en su interpretación, en parecido sentido fue el señalamiento que realizó el entonces ministro Góngora,<sup>207</sup> en el que mostró su preocupación al argüir que el texto constitucional sería vigente en tanto las leyes así lo permiten, ello bajo la premisa que el legislador tuviera la aptitud de decidir no emitir las leyes para configurar los derechos fundamentales.

Tales pronunciamientos cobran sentido si se considera que una norma inconstitucional sigue vigente a pesar de que exista de por medio la concesión del amparo en favor de una determinada persona, a quien le es inaplicable, sin embargo, en virtud del principio de relatividad esa norma sigue vigente para el resto de la población que no la combatió o lo hizo, pero no obtuvo el mismo resultado.

A fin de atender esa problemática, algunos han propuesto que el Alto Tribunal ejerza un activismo más agresivo en defensa del texto constitucional, al grado de declarar jurisprudencialmente que una ley es inconstitucional, momento en el que

---

<sup>205</sup> García Jaramillo, Leonardo, *Activismo judicial y dogmática de los márgenes de acción: una discusión en clave neoconstitucional*, Colección Constitución y derechos, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2016, pp. 95-97.

<sup>206</sup> Rangel Hernández, Laura M., "El control de las omisiones legislativas...", *op. cit.*, p. 646.

<sup>207</sup> *Ibidem*, p. 648.

obligaría al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales a abrogarla o en su caso, modificarla.<sup>208</sup>

Lo señalado en el párrafo anterior, de cierta manera ocurre a partir de la reforma al artículo 107, fracción II de la Constitución Federal del 6 de junio de 2011, al disponer que cuando se establezca jurisprudencia por reiteración determinando que una norma es inconstitucional, la Suprema Corte deberá dar aviso al emisor para que éste la subsane dentro del plazo de 90 días naturales siguientes la subsane y de no ocurrir ello, ese Tribunal emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad (deberá aprobarse por cuando menos ocho votos), fijándose alcances y condiciones.

Sin embargo, se advierte que ese aviso no emana de un activismo por parte de la Corte, deviene de un procedimiento que la misma Constitución dispone para hacerse prevalecer, asimismo, se desprende que ese aviso no implica en si una declaratoria de inconstitucionalidad *erga omnes*, simplemente constituye una oportunidad para que el legislador ejerza sus facultades legislativas antes que un órgano diferente intervenga en ello, lo cual evidencia que ante todo debe predominar el respeto a las competencias asignadas constitucionalmente (como reflejo de observancia a los principios de supremacía constitucional y división de poderes) y solo como último recurso, el Alto Tribunal podrá intervenir.

Lo anterior muestra un constitucionalismo contemporáneo en el que tal como lo refiere Galindo,<sup>209</sup> subsisten simultáneamente la división de poderes, el control constitucional por parte de un Tribunal especializado y los órganos que regulan y supervisan a los diversos agentes que intervienen en el proceso electoral, lo cual en su conjunto hace sostenible la democracia, enfatizando que es ésta la que legitima a ese tribunal para que haga respetar la Constitución y los derechos humanos que de ella emergen. En parecida sintonía está lo expresado por Dworkin, quien citado por Galindo<sup>210</sup> refiere que con la participación de los jueces al invalidar

---

<sup>208</sup> Cruz Quiroz, Osmar Armando, ..., *op. cit.*, p. 271.

<sup>209</sup> García Jaramillo, Leonardo, ..., *op. cit.*, p. 101

<sup>210</sup> Galindo Centeno, Beatriz Eugenia, ..., *op. cit.*, p. 185.

las normas contrarias al texto constitucional no se merma la democracia, al contrario, se garantiza su existencia.

A esas posturas ideológicas se adhiere la de Villaverde,<sup>211</sup> quien en ánimo de legitimar la actividad jurisdiccional de los tribunales constitucionales sostiene que, el control que estos ejercen es sobre la constitucionalidad de las normas emitidas por el poder legislativo en el ámbito de las facultades que tiene en un sistema democrático, sistema que a su vez exige que se controlen los actos del legislador para asegurar la supremacía constitucional. Adicionalmente, dicho autor refiere que ese control no debe estar limitado sobre normas positivas, también debe ejercerse sobre la omisión legislativa pues ésta conlleva una norma que debía existir de conformidad al texto constitucional.

Bajo los anteriores razonamientos y respondiendo al segundo de los cuestionamientos realizados al iniciar la disertación de este tema, concluyó que es justificable que en la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya ordenado al Congreso de la Unión a emitir la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, en virtud que por una parte esa emisión obedece a una obligación prevista en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, y por otra parte, esa Corte fue creada *ex professo* para controlar los actos u omisiones de los otros poderes en un sistema democrático en el que la norma suprema debe prevalecer, máxime si se considera que en ésta se encuentran previstos los derechos fundamentales como la libertad de expresión.

En tal sentido, atendiendo a la supremacía constitucional el legislador no está en posibilidad de decidir si quiere o no desarrollar el contenido de una norma constitucional, por el contrario, está sujeto a hacerlo y si ello no ocurre, el sistema de pesos y contrapesos que se ve reflejado en la división de poderes faculta a ese Tribunal para que intervenga en la observancia de la Constitución Federal, logrando

---

<sup>211</sup> Villaverde, Ignacio, "La inconstitucionalidad por omisión un nuevo reto para la justicia constitucional", en Carbonell Sánchez, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 55-56.

así un equilibrio adecuado entre los poderes de la Unión bajo el velo de esa supremacía.

### **4.3. Amparo contra omisiones de autoridades que materialmente estén obligadas a legislar**

Este tema surge a partir de la posibilidad que brinda la Primera Sala del Alto Tribunal al resolver el amparo en revisión 1359/2015, de que autoridades diversas al poder legislativo pueden estar obligadas constitucionalmente a emitir normas generales, abstractas e impersonales, de lo que se infiere que la omisión de desarrollar un cuerpo normativo mandatado en la Constitución también puede ser originado por cualquiera de esas autoridades y por tanto, esa inactividad podría ser motivo de la interposición de algún medio de control constitucional.

Para explicar lo anterior, iniciaré por retomar el principio de división de poderes desde un enfoque diverso al señalado en el tema anterior. Así, su origen se evoca en la Constitución estadounidense de 1787 en la que se distinguieron tres poderes, el ejecutivo bajo la figura del presidente, el legislativo a cargo del Congreso y el judicial confiado al Tribunal Supremo,<sup>212</sup> ésta división tradicional ha perdurado a lo largo de los años, en ella se colocan a esos poderes en un plano de igual jerarquía, distribuyendo a cada uno de ellos facultades específicas de carácter formal,<sup>213</sup> por ejemplo, al ejecutivo le corresponde la administración pública y la

---

<sup>212</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (coord.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 174. Véase también Carmona Díaz de León, Eugenia Paola, “División de poderes y órganos constitucionales autónomos”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 153-154.

<sup>213</sup> Carmona Tinoco, Jorge Luis, “La división de poderes y la función jurisdiccional”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, México, 2007, número 7-8, enero-diciembre, pp. 175-211. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlad/cont/7/cnt/cnt7.pdf>

aplicación de las leyes, al legislativo le es encomendado la creación de leyes y al judicial dirimir las controversias entre particulares, entre estos y el Estado o entre dos poderes. Sin embargo, esa asignación de facultades no debe entenderse como una separación tajante entre poderes, en virtud que tal como lo exprese en el capítulo anterior, existe una conexión entre sus funciones que posibilita que exista una colaboración y a su vez, un control entre ellos, con la finalidad que en ninguno recaiga la acumulación de poder.

En México el principio de división de poderes se encuentra consagrado en el artículo 49 constitucional en el que se establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, sin embargo, esos poderes no son los únicos que tienen una encomienda estatal, a ellos se han sumado los Órganos Constitucionales Autónomos,<sup>214</sup> cuyos orígenes provienen de Europa y se han extendido por América Latina.<sup>215</sup> Las particularidades de esos organismos estriban en que su configuración y competencia emerge de la Constitución Federal, son independientes de los poderes tradicionales sin que ello implique que no hay colaboración con estos, tienen el mismo rango jerárquico con respecto a aquellos, sus funciones estatales requieren cierto tipo de especialización<sup>216</sup> y están sujetos a controles, tales características han sido abordadas también por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las

---

<sup>214</sup> Entre los Órganos Constitucionales Autónomos están el Banco de México, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Fiscalía General de la República. Véase Acuyte González, Gerardo, “Motivos de la irrupción de los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, pp. 207-208.

<sup>215</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, ..., *op. cit.*, p. 175.

<sup>216</sup> Acuyte González, Gerardo, ..., *op. cit.*, pp. 204-205. Para abundar sobre las características de los Órganos Constitucionales Autónomos véase también Pedroza de la Llave, Susana Thalía, ..., *op. cit.*, pp. 178-180.

jurisprudencias denominadas ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS<sup>217</sup> y ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.<sup>218</sup>

Ahora bien, por lo que toca a las funciones de los poderes tradicionales además de ejercer las de carácter formal, también ejecutan las de tipo material, las cuales en palabras de Carmona<sup>219</sup> se distinguen atendiendo al contenido o sustancia del acto estatal más allá de quién lo realice, es decir, si la esencia de ese acto es materialmente legislativo, ejecutivo o jurisdiccional, ejemplos de lo expresado son: la función materialmente legislativa que tiene el ejecutivo al expedir reglamentos, la facultad materialmente jurisdiccional que tiene el legislativo a través del juicio político o la atribución materialmente legislativa que tiene el judicial al emitir Acuerdos Generales Plenarios.

Mientras tanto, los órganos constitucionales autónomos en virtud de su naturaleza pueden tener funciones materialmente legislativas, jurisdiccionales y ejecutivas. Por lo que toca a las primeras de las atribuciones señaladas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado al referir que debe rechazarse la postura relativa a que la facultad legislativa sea exclusiva del poder legislativo, máxime si existe un mandato constitucional en el que se asigna esa función a alguno de esos órganos constitucionales<sup>220</sup>, por lo que estos están facultados para emitir reglas generales, abstractas e impersonales, las cuales tendrán una posición jerárquica inferior a las leyes emitidas por el Congreso.<sup>221</sup>

---

<sup>217</sup> Tesis de jurisprudencia Tesis: P./J. 20/2007 número de registro 172456, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.

<sup>218</sup> Tesis de jurisprudencia Tesis: P./J. 12/2008 número de registro 170238, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

<sup>219</sup> Carmona Tinoco, Jorge Luis, ..., *op. cit.*, pp. 175-211.

<sup>220</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 45/2015 (10a.) número de registro 2010672, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 25, t. I, diciembre de 2015, p. 38.

<sup>221</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 44/2015 (10a.) número de registro 2010670, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 25, t. I, diciembre de 2015, p. 36.



De acuerdo con lo expuesto, el poder ejecutivo y los órganos constitucionales autónomos tienen la facultad material de emitir normas generales, abstractas e impersonales, partiendo de esa premisa surge la pregunta ¿la omisión de emitir alguna de esas normas por parte de las autoridades citadas podría considerarse inconstitucional? La respuesta es sí<sup>222</sup>, sin embargo, para que ello suceda, deben concurrir circunstancias similares a las omisiones legislativas atribuidas al legislador, es decir, la obligación de emitir determinada norma a cargo del poder ejecutivo o de los órganos constitucionales autónomos debe estar expresamente mandatada en la Constitución y estos deben incumplirla.

Así, por ejemplo, el artículo octavo transitorio, fracción III del decreto de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 junio de 2013, le impuso el deber al Instituto Federal de Telecomunicaciones de determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, adicionalmente le estableció la obligación de imponer medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y con ello, a los usuarios finales, las cuales debían emitirse en un plazo de 180 días hábiles a partir de su integración. Por su parte, el artículo cuarto transitorio de ese decreto estableció la obligación a ese Instituto de emitir lineamientos de carácter general en los que se señalaran los requisitos, términos y condiciones que los concesionarios de radiodifusión, telecomunicaciones y telefonía debían cumplir para que se les autorizara la prestación de servicios adicionales o para transitar al modelo de

---

<sup>222</sup> Samaniego Santamaría, Luis Gerardo, “Análisis de la regulación de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa” en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII: *Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 682. Véase también Bazán, Víctor, “Respuestas normativas...”, *op. cit.*, pp. 117-118. Asimismo, véase Sagüés, Néstor Pedro, “Inconstitucionalidad por omisión de los poderes legislativo y ejecutivo, Su control judicial”, *Revista IUS ET VERITAS*, México, 1992, número 5, pp. 39-48. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15356>

concesión única. Bajo esa óptica, si el Instituto Federal de Telecomunicaciones hubiese omitido emitir alguno de esos ordenamientos normativos, esa inactividad hubiese sido susceptible de ser sujeta a alguno de los medios de control constitucional en virtud de ser contraria a la Constitución Federal.

Ahora bien, si el incumplimiento a la obligación de regular establecida en la Constitución Federal por parte del poder ejecutivo o de cualquiera de los órganos constitucionales autónomos, hubiere afectado alguno de los derechos humanos (individuales o colectivos) previstos en ésta o en los tratados internacionales en los que México es parte, se consideraría viable que quien se vio afectado en su esfera jurídica por ese hecho, pueda acudir al juicio de amparo.

Cabe destacar que los juicios de amparo promovidos en contra de omisiones legislativas atribuibles al poder ejecutivo no prosperaron tal como ocurrió con respecto a las imputadas al legislador, bajo el argumento que conceder el amparo implicaría ordenar al ejecutivo a emitir el reglamento correspondiente, cuya naturaleza es general, abstracta y permanente, por lo que su emisión no solo vincularía al quejoso, también a terceros ajenos, hecho que es contrario al principio de relatividad. Tal criterio fue sostenido en las sentencias dictadas en los amparos en revisión 1497/2005<sup>223</sup> y 1068/2005,<sup>224</sup> así como en la jurisprudencia denominada RENTA. SON INOPERANTES LOS ARGUMENTOS HECHOS VALER EN EL SENTIDO DE QUE NO SE HAN EXPEDIDO LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS A QUE SE HACE ALUSIÓN EN LOS ARTÍCULOS 45-A, 45-F Y 45-G DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005).<sup>225</sup>

No obstante lo expuesto, considero que la reinterpretación al principio de relatividad que la Primera Sala del Alto Tribunal realizó en la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015, también dará lugar a que sean procedentes los

---

<sup>223</sup> Sentencia de 2 de marzo de 2007. Ministra Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero.

<sup>224</sup> Sentencia de 2 de marzo de 2007. Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

<sup>225</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 120/2007 número de registro 171315, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, septiembre de 2007, p. 318.

juicios de amparo promovidos como consecuencia de las omisiones legislativas atribuidas a autoridades diversas al legislador, exigiendo el cumplimiento de la emisión de la norma respectiva.

Lo anterior sin que se soslaye que, a diferencia de las omisiones legislativas imputadas al poder legislativo, las que conciernen al resto de las autoridades están previstas como una causa de procedencia de ese medio de control constitucional, por lo que no será necesario hacer una interpretación sistemática del texto constitucional y de la Ley de Amparo para llegar a esa conclusión, como ocurrió en la sentencia de mérito.

#### **4.4. Alcances eventuales ante el incumplimiento de las sentencias de amparo por omisiones legislativas**

Recordando los efectos de la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015 el 15 de noviembre de 2015, estos se constriñeron en ordenar al Congreso de la Unión emitir una ley que regulara el párrafo octavo del artículo 134 constitucional antes del 30 de abril de 2018 (fecha en que finalizó el segundo periodo ordinario de sesiones del último año de la LXIII Legislatura), derivado de lo cual el 25 de abril de 2018 dicho Congreso aprobó el Decreto por el que se expidió la Ley General de Comunicación Social, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo siguiente, lo cual denota el cumplimiento a dicho fallo, sin embargo, de no haber ocurrido ¿cuáles hubieren sido las consecuencias jurídicas? ¿quiénes hubieran resentido esas consecuencias?

Para resolver lo anterior, previamente es fundamental tener presente que la ejecución de las sentencias de amparo forma parte del derecho a una justicia pronta y completa prevista en el artículo 17 de la Constitución General,<sup>226</sup> por lo que su

---

<sup>226</sup> Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, "Puntos críticos en la ejecución de las sentencias de amparo", en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como*

incumplimiento no solo repercute a los derechos humanos que se estimaron vulnerados en esas sentencias, también son transgredidos con posterioridad otro tipo de derechos. Lo anterior, sin que se soslaye que el acatamiento de esas determinaciones es de orden público,<sup>227</sup> entendido éste como el conjunto de reglas en el que reposa el bienestar común,<sup>228</sup> por lo que no es factible que perdure la inconstitucionalidad de un acto o una omisión de la autoridad.

Bajo esa perspectiva, la Ley de Amparo prevé dos formas de acatamiento de las sentencias, el cumplimiento y la ejecución,<sup>229</sup> el primero de ellos se desprende de su artículo 192 y estriba en la obediencia voluntaria por parte de la autoridad responsable una vez que ha sido concedora de la ejecutoria respectiva. En tanto, la ejecución está prevista en los artículos 193 y 198 de esa ley reglamentaria, ésta acontece cuando ese cumplimiento voluntario no ocurre, derivado de ello las autoridades jurisdiccionales inician un procedimiento de ejecución forzosa y si a pesar de esto, el responsable persiste en su incumplimiento, podría acarrear consecuencias como la separación del cargo y la consignación ante el Juez de Distrito.<sup>230</sup>

En tal virtud, lo que ocurrió posterior a la emisión de la sentencia del amparo en revisión 1359/2015 fue un cumplimiento voluntario, del cual no haré mayor pronunciamiento, centrándome en el análisis de la ejecución forzosa ante un

---

*investigador del derecho*, t. V: *Juez y sentencia constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, P. 243.

<sup>227</sup> Tesis XXI.1o.C.T.104 K número de registro 163270, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXII, diciembre de 2010, p. 1825.

<sup>228</sup> Tesis I.3o.C.64 K número de registro 183781, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVIII, julio de 2003, p. 1158.

<sup>229</sup> Huerta, Herminio, “La ejecución de las sentencias de amparo” en Castañón León, Wilfrido *et al* (coord.), *Cuadernos de la Judicatura. Ciclo de conferencias en torno a los problemas de la justicia federal*, México, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, 2000, p. 41.

<sup>230</sup> Las consecuencias por el incumplimiento a una ejecutoria de amparo están previstas en los artículos 107, fracción XVI de la Constitución Federal y 198 de la Ley de Amparo, asimismo, se desprenden de la Tesis jurisprudencial P./J. 55/2014 (10a.) número de registro 2007917, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 12, t. I, noviembre de 2014, p. 18.

eventual incumplimiento de una sentencia de amparo originada por una omisión legislativa.

Recordemos que la inactividad legislativa puede ser atribuida a los poderes legislativo y ejecutivo, así como a los órganos constitucionales autónomos, por tanto, son estos quienes resentirían las consecuencias jurídicas por el incumplimiento de una ejecutoria de amparo, es aquí donde surge la problemática. Con excepción del ejecutivo, las otras autoridades son colegiadas, de tal manera que, si incumplen la obligación constitucional de reglamentar una norma, no podrían delimitar la responsabilidad en una sola persona, tendría que ser como un órgano pues es así como toman sus decisiones.

En ese sentido, si la consecuencia del reiterado incumplimiento de una ejecutoria de amparo es la remoción del cargo y la consignación ante el Juez de Distrito, se entendería que a todos los que integran el poder legislativo y los órganos constitucionales autónomos les repararía la misma consecuencia jurídica, lo cual en sí constituiría una medida extrema, porque ello implicaría suprimir a un poder atentando contra el principio de división de poderes, aunado a lo anterior, esto constituiría una herramienta peligrosa pues posibilitaría que el poder se concentre en una sola institución (el poder judicial), en virtud que en algún momento podría emitir algún fallo cuya inejecución por parte del ejecutivo tendría las mismas implicaciones. Hipótesis que de solo traerla a la mente resulta escalofriante ante una inestabilidad política, máxime si los poderes involucrados encuentran su legitimación en el voto de la ciudadanía, por lo que esa remoción del cargo más allá de ser un castigo a los legisladores o en su caso, el ejecutivo federal, es una represión a la democracia y al sistema de pesos y contrapesos.

Sobre este punto conviene hacer un paréntesis, específicamente respecto a la consignación ante el Juez de Distrito por el incumplimiento de la ejecutoria de amparo a cargo de los integrantes del Congreso de la Unión. Bajo ese escenario no debe perderse de vista que el artículo 111 de la Constitución Federal dispone que los diputados y senadores podrán ser sujetos de procesos penales, sin embargo,

ello ocurrirá una vez que la Cámara de Diputados declare la procedencia, momento a partir del cual quedará a disposición de la autoridad competente.

En tal sentido, si todos los integrantes de las cámaras del Congreso de la Unión incumplieron la ejecutoria de amparo al omitir la emisión de la norma mandatada, se entendería que todos ellos deberían ser sujetos al procedimiento de declaratoria de procedencia previsto en el artículo 111 constitucional, lo cual resultaría absurdo si se toma en cuenta que quien se erigiría como jurado sería una de esas cámaras, es decir, la Cámara de Diputados, de tal manera que se constituiría en juez y parte en lo que concierne a sus integrantes, lo cual devendría ocioso porque evidentemente la determinación a la que llegue será la improcedencia de esa declaratoria.

Ahora bien, por lo que toca a los órganos constitucionales autónomos propiciaría que en tanto sean nombrados los integrantes de su autoridad máxima de gobierno,<sup>231</sup> estos no podrían asumir funciones que sólo le competen a su órgano central y consecuentemente, los fines constitucionales por los que fueron creados no se cumplirían, lo que conllevaría, además, a un debilitamiento de la fuerza normativa de la Constitución.

De tal manera, sería inviable que, ante el incumplimiento de ejecutorias de amparo motivadas por omisiones legislativas, fuera procedente la remoción del cargo y la consignación ante el Juez de Distrito, ello no significa que se deba solapar a la autoridad desobligada, únicamente considero que las sanciones efectivas por ese desacato deberían ser de otra naturaleza, tema respecto del que únicamente planteo la problemática que pudiera suscitarse, sin ahondar más por no ser objeto de estudio de este trabajo.

---

<sup>231</sup> A este respecto debe tomarse en cuenta que, los procedimientos de designación de los integrantes de órganos constitucionales autónomos son sui generis, al estar sujetos en algunos casos a exámenes (Instituto Federal de Telecomunicaciones y Comisión Federal de Competencia Económica), entrevistas y a procedimientos deliberativos por parte de la Cámara de Senadores (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) o la Cámara de Diputados (Instituto Nacional Electoral), por lo que el nombramiento podría prolongarse por varias semanas, incluso meses.

Por su parte, otro cuestionamiento que surge a partir de la redacción de la sentencia emitida en el amparo en revisión 1359/2015 estriba en ¿es factible que en un proceso legislativo en el que debían intervenir ambas cámaras del Congreso de la Unión, pueda atribuirse la omisión legislativa a solo una de éstas? Ello surge, al haber señalado la Corte que “nos encontramos frente una omisión legislativa absoluta atribuible a las dos cámaras del Congreso de la Unión”.

En mi opinión es inapropiado dar a entender o señalar que la omisión legislativa pudiera ser atribuible a una de las cámaras del Congreso de la Unión en virtud que debe de comprenderse al proceso legislativo como una unidad, en el que intervienen ambas cámaras y solo hasta que la ley respectiva esté sancionada (etapa de promulgación), podría concluirse que esa inactividad ha dejado de existir.

Por tanto, el hecho de que la cámara de origen no haya aprobado el dictamen respecto a la iniciativa de ley o la cámara revisora no haya aceptado el proyecto enviado por la primera de las citadas, no conllevaría que una u otra produjo la omisión legislativa como si se tratara de procesos diferentes, en todo caso, esta circunstancia podría ser tomada en cuenta por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para definir el grado de responsabilidad de cada una ante un eventual incumplimiento de la ejecutoria de amparo.

Así en ese escenario, el Alto Tribunal estaría en aptitud de identificar: si fue iniciado el proceso legislativo para discutir y aprobar la iniciativa de ley respectiva, de no ser así, podría atribuir el mismo grado de responsabilidad a ambas cámaras (siempre y cuando no esté reservada a alguno de los poderes la facultad de presentar las iniciativas de ley sobre determinada materia); y, de haber empezado ese proceso, podría advertir en qué etapa de éste se encontraba, para que a partir de ello determine cuál de las dos cámaras estaba siendo pasiva respecto a la continuidad de dicho proceso legislativo y cuál no.

De tal manera, con base en esos elementos el Alto Tribunal estaría en posibilidad de determinar quién sería sujeto de la remoción del cargo, o en su caso, de preverse una sanción económica como una consecuencia del incumplimiento de ejecutoria de amparo en los términos planteados, estos contribuirían al imponer la

multa correspondiente, atendiendo a su grado de participación, circunstancias particulares, gravedad de su conducta y su capacidad económica.

Ahora bien, aun cuando lo expresado en párrafos anteriores son o pudieran constituirse las consecuencias jurídicas ante el incumplimiento de las ejecutorias de amparo por la omisión de crear las normas que la Constitución Federal mandata, ello en sí, no resuelve el motivo por el que se originaron esos fallos en virtud que, de persistir su inobservancia, implicaría que al mismo tiempo subsista la inconstitucionalidad a causa de esa inactividad legislativa, entonces ¿cuál sería la solución?

Para encontrar el remedio de la inconstitucionalidad por omisiones legislativas, bien podría mirarse a las sentencias de los tribunales constitucionales de otros países a efecto de analizar cómo resolvieron esa problemática y poder determinar cuál sería la mejor solución para el caso mexicano, sin que esto signifique que se importen de forma literal alguno de esos fallos como ha ocurrido con respecto a instituciones jurídicas que se han introducido a nuestro ordenamiento normativo, los cuales atienden a realidades distintas y por consecuencia, los resultados no serán los mismos.

En tal sentido, considerando que nos encontramos frente una hipótesis en la que la autoridad no acató la sentencia constitucional en la que se ordenó la emisión de la norma omitida, sería incongruente que se determiné como una forma de resolver esa inconstitucionalidad la recomendación dirigida al legislador (como el caso brasileño y portugués), pues sería tanto como expresar palabras al aire. Por tanto, estimo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería tomar un papel más activista ante una inminente conducta pasiva, asumiendo una función materialmente legislativa en la que a través de sus sentencias fije las reglas y los parámetros mínimos que deberán regir en la materia que debió legislar la autoridad correspondiente, ello en tanto ésta asume su rol constitucional.

Así, las sentencias del Alto Tribunal se traducirían en una acción bivalente en la que, por una parte, se refleje un acto materialmente legislativo con carácter general, abstracto e impersonal que desarrolle el contenido normativo de una



disposición constitucional, y por otra, funcione como una especie de reprimenda al legislador omisivo, al haber asumido funciones que originalmente le correspondían a éste y al indicarle los parámetros mínimos que deberán ser considerados al emitir la norma respectiva.

Con lo anterior, se lograría que el texto constitucional prevaleciera por encima de conductas omisivas, lo cual justificaría la postura activista de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante la emisión de una sentencia en la que se sancionó a la autoridad omisa por el incumplimiento a la ejecutoria de amparo y a su vez, tome las medidas necesarias para que desaparezca la inconstitucionalidad originada por la inactividad legislativa.

## **Conclusiones**

El principio de relatividad desde origen ha sido concebido como una limitante para que solo quienes promuevan el juicio de amparo respectivo, se vean beneficiados en caso de dictarse una sentencia estimatoria. Sin embargo, fue la realidad social la que empujó al legislador a incluir en la Constitución General la figura del interés legítimo, la procedencia del juicio de amparo ante omisiones de las autoridades y la constitucionalización de los derechos humanos previstos en cualquier tratado internacional que haya ratificado el Estado mexicano, lo que detonó que el Poder Judicial de la Federación rediseñara dicho principio a fin de maximizar el campo de protección de los derechos difusos y proteger a la Norma Suprema ante eventuales omisiones legislativas.

Llegar a esa evolución interpretativa no fue sencillo, debido a que dichas reformas inicialmente enfrentaron una especie de resistencia por parte del Poder Judicial de la Federación, al haber desechado o determinado improcedente la vía de amparo ante la vulneración de derechos humanos con motivo de omisiones legislativas, hechos que se replicaron en las acciones de inconstitucionalidad en las que bajo el argumento que no existía norma, no había con que confrontar la Constitución Federal; así como en la controversia constitucional en la que en varios

casos se determinó su improcedencia al considerar que no existía fundamento jurídico respecto a la competencia del Alto Tribunal para conocer de esa inactividad legislativa y al estimarse que se vulneraba el principio de división de poderes ante la posibilidad de ordenar al legislativo emitir una norma.

Así, quedó evidenciado que los controles constitucionales aludidos no estaban cumpliendo la función por la que fueron creados, por lo que la impunidad ante la violación del texto constitucional se volvió una constante antes y después de las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos publicadas en junio de 2011.

El salto significativo que dio la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su faceta interpretativa, ocurrió al resolver el amparo en revisión 1359/2015, al volcar la noción del principio de relatividad concebido como una limitante de procedencia del juicio de amparo ante el eventual beneficio que pudiera reparar en personas ajenas a éste, para dar pie al trámite y posterior resolución de ese control constitucional ante omisiones legislativas, con independencia de quien pudiera verse beneficiado.

De tal manera, la sentencia dictada en el amparo en revisión 1359/2015 brindó una solución eficaz ante la inactividad del legislador, posicionando al Estado mexicano en el mismo nivel que otros países como Alemania que ha optado por privilegiar la Constitución aplicándola directamente ante la falta de desarrollo normativo o como ocurrió en el caso italiano, cuya Corte se ha decantado por la emisión de sentencias aditivas para adecuar una norma conforme al texto constitucional, desechando lo inconstitucional y creando paralelamente una nueva disposición normativa que lo sustituye.

Ahora bien, otra de las novedades que trajo consigo las reformas constitucionales aludidas, fue la maximización de los derechos difusos, entre los que se encuentra la libertad de expresión, cuyo contenido fue abordado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia 1359/2015. En ella, analizó a esa libertad en su doble dimensión (la individual y la colectiva) y desde un enfoque nacional y supranacional, concluyendo que la

afectación de esa libertad necesariamente repercutía en los derechos de otros. Adicionalmente, dicha Sala hizo notar que la libertad de expresión puede ser restringida indirectamente a partir de la ausencia de regulación en materia de publicidad gubernamental, toda vez que la inexistencia de reglas claras pudiera conllevar una asignación arbitraria por parte del Estado, viéndose comprometido el ejercicio de ese derecho en favor del partido gobernante, incidiendo en la opinión pública, lo que traería consigo el debilitamiento de la democracia.

Partiendo de lo expuesto, se advierte que el Alto Tribunal atendió a la progresividad en la protección de los derechos difusos, lo que implicó que los efectos de la sentencia citada se extendieran a personas ajenas al juicio de amparo, obligando al poder legislativo a emitir la norma omitida en un plazo determinado, sin que esto trajera consigo la vulneración al principio de división de poderes, por el contrario, se fundó en el sistema de pesos y contrapesos que posibilitaba un equilibrio entre los Poderes de la Unión, salvaguardando así la supremacía constitucional.

Ahora bien, es primordial tener presente que el poder legislativo no es la única autoridad facultada para emitir ordenamientos normativos, el poder ejecutivo y los órganos constitucionales autónomos también tienen esa facultad en los términos previstos por la Constitución, por lo que eventualmente pudieran ser omisos de cumplir esa obligación y con ello, ser autoridades responsables en un juicio de amparo si de esa omisión deviene la violación a derechos humanos.

En ese supuesto, la problemática que se presentaría sería si el poder legislativo o los órganos constitucionales autónomos fuesen las autoridades responsables e incumplieran la ejecutoria de amparo. De acuerdo con la Ley de Amparo lo procedente sería la destitución de su cargo y la consignación ante el Juez de Distrito, hechos que pondrían en riesgo el principio de división de poderes.

Expuesto lo anterior, considero que la interpretación que dicha Sala realizó al principio de relatividad además de ser acorde a las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos, propicia un estado de igualdad en la protección de la justicia federal respecto a todas aquellas personas que se vieron

o se verán afectadas en alguno de sus derechos debido a una omisión legislativa, ya sea que hayan o no promovido el juicio de amparo; hecho que a su vez impacta significativamente en la eficacia jurídica de la Constitución al restablecer el ordenamiento constitucional.

## Fuentes de Consulta

### Bibliográfica

ACUAYTE GONZÁLEZ, Gerardo, “Motivos de la irrupción de los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

AGUILAR LÓPEZ, Miguel Ángel, “Sentencias de amparo: efectos, motivación e interpretación constitucional e inconvencional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coord.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, t. II.

AGUIRRE ANGUIANO, Sergio Salvador, “El juicio de amparo hoy”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y González Oropeza, Manuel (coord.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, t. I.

ALEMÁN SANDOVAL, Arturo et al, *Estudio sobre el proceso legislativo federal en México*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2010.

ALVARADO ESQUIVEL, Miguel de Jesús, “Puntos críticos en la ejecución de las sentencias de amparo”, en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional*.

*Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. V: *Juez y sentencia constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

APREZA SALGADO, Socorro, *Libertad de expresión y derechos de los periodistas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2018.

BAEZ SILVA, Carlos y CIENFUEGOS SALGADO, David, “La inconstitucionalidad por omisión legislativa en las decisiones de la Suprema Corte de México”, en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII: *Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

BAZÁN, Víctor, “Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales una visión de derecho comparado”, en Carbonell Sánchez, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

----- “Las omisiones legislativas constitucionales y su posible corrección: entre la tensión y el diálogo del Poder Judicial y el Congreso”, en Gentile, Jorge Horacio (comp.), *El poder legislativo. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina. Colección Konrad Adenauer*, Uruguay, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2008.

BORREGO ESTRADA, Felipe, “Omisiones legislativas y el Juicio de Amparo”, en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Herrera, Alonso (coord.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917, pasado, presente y futuro*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

CABALLERO OCHOA, José Luis, *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, 2a. ed., México, Porrúa, 2015.

CARBONELL, Miguel, “Las obligaciones del Estado en el artículo 1o. de la Constitución Mexicana”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos*, 4a. ed., México, Porrúa, 2016.

----- “La libertad de expresión en la Constitución mexicana”, en *Documentos de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas*. 2003, s.l.i., s.e., s.f.

----- “El fundamento de la libertad de expresión en la democracia constitucional”, en Vázquez Ramos, Homero (coord.), *Cátedra nacional de derecho Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales*, México, UNAM, 2014.

CARMONA DÍAZ DE LEÓN, Eugenia Paola, “División de poderes y órganos constitucionales autónomos”, en López Olvera, Miguel Alejandro (coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

CARMONA TINOCO, Jorge Luis, “La reforma y las normas de derechos humanos en los tratados internacionales”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos*, 4a. ed., México, Porrúa, 2016.

----- “La división de poderes y la función jurisdiccional”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, México, 2007, número 7-8, enero-diciembre.

CASTILLA JUÁREZ, Karlos A., “Libertad de expresión y derecho de acceso a la información en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Colección CNDH*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2015.

CONCHA MALO, Miguel, “Libertad de expresión y derechos humanos”, en Cano Soriano, Leticia y Narro Lobo, Joaquín (coord.), *Visión social de los derechos humanos. Una perspectiva multidisciplinaria*, México, UNAM, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017.

CORTÉS GALVÁN, Armando, “El juicio de amparo y la tutela de los derechos humanos individuales y supraindividuales”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo

y Herrera, Alonso (coord.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917, pasado, presente y futuro*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, t. I.

CRUZ QUIROZ, Osmar Armando, “Los efectos generales de las sentencias constitucionales”, en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. V: *Juez y sentencia constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

CHACÓN ROJAS, Oswaldo, “La desnaturalización de los artículos transitorios en la reforma constitucional político-electoral de 2014”, en Serna de la Garza, José María y de los Santos Olivo, Isidro (coord.), *La dinámica del cambio constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

ESCOBAR FORNOS, Iván, “Relaciones y tensiones de la justicia constitucional con los poderes del Estado: crisis permanente (democracia, gobernabilidad y el Tribunal Constitucional)”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, s.l.i, número 15, año 2011.

ETO CRUZ, Gerardo, “Una defensa constitucional: la acción de inconstitucionalidad por omisión”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coord.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, “Aproximación al concepto de inconstitucionalidad por omisión”, en Carbonell Sánchez, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “La libertad de expresión en la doctrina del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos”, *Revista de estudios políticos*, España, número 70, 1990.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Otero y Rejón en el año de la invasión; preámbulo de la primera sentencia de amparo”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, t. II.

----- “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano” en Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

FIGUEROA MEJÍA, Giovanni A., “Efectos de las sentencias de amparo: modificación parcial del principio de relatividad a través de la declaratoria general de inconstitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coord.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, t. II.

GALINDO CENTENO, Beatriz Eugenia, “Activismo en sede judicial. Precursor de la democracia intrapartidista”, en *Homenaje a Jean-Claude Colliard*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, t. II.

GARCÍA BECERRA, José Antonio, *Los medios de control constitucional en México*, México, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, 2001.

GARCÍA JARAMILLO, Leonardo, *Activismo judicial y dogmática de los márgenes de acción: una discusión en clave neoconstitucional*, Colección Constitución y derechos, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2016.

GARCÍA MUÑOZ, Luis Fernando, “El derecho a la libertad de expresión, la libertad de imprenta y los medios de comunicación”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo et. al (coord.), *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de*



*jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN, UNAM, Fundación Konrad Adenauer, 2013, t. I.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en García Ramírez, Sergio y Castañeda Hernández, Mireya (coord.), *Recepción nacional del derecho internacional de los derechos humanos y admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

GONZA, Alejandra, “El derecho a la información en el artículo 13 de la Convención Americana de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (coord.), *Memorias del Seminario Internacional. Los Derechos Humanos y la Libertad de Expresión*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006.

GUTIÉRREZ CONTRERAS, Juan Carlos, “El ejercicio de la libertad de expresión y su ponderación de intereses con el honor y la intimidad de las personas”, en Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (coord.), *Memorias del Seminario Internacional. Los Derechos Humanos y la Libertad de Expresión*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006.

HERRERA GARCÍA, Alfonso, “El objeto de protección del nuevo juicio de amparo”, en Carbonell Sánchez, Miguel et. al. (coord.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, t. III, *Justicia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

HUERTA, Herminio, “La ejecución de las sentencias de amparo” en Castañón León, Wilfrido et al (coord.), *Cuadernos de la Judicatura. Ciclo de conferencias en torno a los problemas de la justicia federal*, México, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas, 2000.

IBAGÓN, Mónica Liliana, “Control jurisdiccional de las omisiones legislativas en Colombia”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coord.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

MAGDALENO ALEGRÍA, Antonio, “Libertad de expresión y partidos políticos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos”, *Anuario de la facultad de derecho de la Universidad de Coruña*, España, número 11, 2007.

MIRANDA BONILLA, Haideer, “El acceso a internet como derecho fundamental”, *Revista Jurídica Ius Doctrina*, Costa Rica, 2016, volumen 9, número 15.

NARVÁEZ H., José Ramón, *Historia social de la defensa de los derechos en México. El origen del Juicio de Amparo en la Península Yucateca*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007.

NAVA FERNÁNDEZ DEL CAMPO, Andrea, “El derecho transitorio”, en Serna de la Garza, José María y de los Santos Olivo, Isidro (coord.), *La revista del Instituto*, México, número 3, diciembre de 1998.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (coord.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

RANGEL HERNÁNDEZ, Laura M., “La controversia constitucional como medio de control de las omisiones legislativas inconstitucionales. En busca de una teoría jurisprudencial en la materia”, en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Danés Rojas, Edgar (coord.), *La protección orgánica de la Constitución, Memoria del III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

----- “El control de las omisiones legislativas en México. Una invitación a la reflexión”, en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en*

*homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII: *Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 23° ed.

RODRÍGUEZ BORBÓN, Jesús Alfredo y Gutiérrez Coronado, Jesús Emérita, “Los derechos colectivos en México”, en Gálvez Esparza, María Elena, et al. (coord.), *Memorias del V Coloquio Tendencias Actuales del Derecho*, México, Universidad de Sonora, 2012.

SAGÜÉS, Néstor Pedro, *La interpretación judicial de la constitución, de la constitución nacional a la constitución convencional*, 2a. ed., México, Porrúa, 2016.

----- “Instrumentos de la justicia constitucional frente a la inconstitucionalidad por omisión”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coord.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

----- “Inconstitucionalidad por omisión de los poderes legislativo y ejecutivo, Su control judicial”, *Revista IUS ET VERITAS*, México, 1992, número 5.

SALAZAR UGARTE, Pedro y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, *El derecho a la libertad de expresión frente al derecho a la no discriminación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2008.

SAMANIEGO SANTAMARÍA, Luis Gerardo, “Análisis de la regulación de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa” en Ferrer Mac Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII: *Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

SERRANO MAÍLLO, Isabel, “El derecho a la libertad de expresión en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos: dos casos españoles”, *Teoría y Realidad Constitucional*, España, número 28, 2011.

SILVA MEZA, Juan N, “El nacimiento de un derecho: el amparo mexicano como recurso judicial efectivo, aportación a la Declaración Universal de Derechos Humanos. Las acciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coord.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, t. II.

TAJADURA TEJADA, Javier, “La inconstitucionalidad por omisión y los derechos sociales”, en Carbonell Sánchez, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

TREJO DELARBRE, Raúl, “Medios de comunicación y libertad de expresión en la Constitución mexicana”, en Ibarra Palafox, Francisco Alberto et al. (coord.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. III: *Estudios económicos y sociales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

TORO HUERTA, Mauricio Iván del, “La Proyección Internacional del Juicio de Amparo: La Contribución Mexicana a la Declaración Universal de Derechos Humanos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coord.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, t. II.

VEGA VERA, David M., “Aspectos y condiciones para el ejercicio de la libertad de expresión en México”, en Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (coord.), *Memorias del Seminario Internacional. Los Derechos Humanos y la Libertad de Expresión*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México – Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006.

VIGO, Rodolfo Luis, *Constitucionalización y judicialización del derecho, Del Estado de derecho legal al Estado de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2016.

VILLANUEVA VILLANUEVA, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión en información en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

VILLAVERDE, Ignacio, “La inconstitucionalidad por omisión un nuevo reto para la justicia constitucional”, en Carbonell Sánchez, Miguel (coord.), *En busca de las normas ausentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

ZLINSZKY, János y NÈMETH, Agnes, “Características generales de la nueva constitución húngara y del primer año de funcionamiento del tribunal constitucional”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, España, número 9, año 1991.

### **Criterios judiciales**

Tesis número de registro 236206, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 52, segunda parte, abril de 1973.

Tesis número de registro 238024, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 121-126, tercera parte, enero de 1979, p. 70.

Tesis número de registro 228881, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. III, Segunda Parte-2, enero-junio de 1989, p. 573.

Tesis número de registro 221278, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. VIII, noviembre de 1991, p. 145.

Tesis VIII. 1o. J/6 número de registro 219054, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, número 54, junio de 1992, p. 67.

- Tesis 2a. XCIV/96, número de registro 200512, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IV, noviembre de 1996, p. 227.
- Tesis P. CLXVIII/97 número de registro 197222, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VI, diciembre de 1997, p. 180.
- Tesis P. LXXX/99 número de registro 192864, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 40.
- Tesis de jurisprudencia P./J. 73/2000 número de registro 191379, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 484.
- Tesis I.3o.C.64 K número de registro 183781, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVIII, julio de 2003, p. 1158.
- Tesis de jurisprudencia P./J. 23/2005 número de registro 178566, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 781.
- Tesis de jurisprudencia Tesis: P./J. 20/2007 número de registro 172456, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.
- Tesis de jurisprudencia 1a./J. 120/2007 número de registro 171315, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, septiembre de 2007, p. 318.
- Tesis XXII.1o.37 K número de registro 171450, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, septiembre de 2007, p. 2536.
- Tesis de jurisprudencia Tesis: P./J. 12/2008 número de registro 170238, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

- Tesis de jurisprudencia P./J. 72/2008 número de registro 168771, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 621.
- Tesis de jurisprudencia P./J. 134/2008 número de registro 168633, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, octubre de 2008, p. 43.
- Tesis I.3o.T.191 L, número de registro 167847, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIX, febrero de 2009, p. 2038.
- Tesis de jurisprudencia P./J. 78/2009 número de registro 166964, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, julio de 2009, p. 1540.
- Tesis 1a. XLIII/2010 número de registro 164992, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, marzo de 2010, p. 928.
- Tesis XXI.1o.C.T.104 K número de registro 163270, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXII, diciembre de 2010, p. 1825.
- Tesis P. XVIII/2011 número de registro 161330, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIV, agosto de 2011, p. 32.
- Tesis jurisprudencial P./J. 95/2011 (9a.) número de registro 160389, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, libro IV, t. 1, enero de 2012, p. 425.
- Tesis 2a. VIII/2013 (10a.) número de registro 2002843, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XVII, t. 2, febrero de 2013, p. 1164.
- Tesis 1a. XXXII/2014 (10a.), número de registro 2005463, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 3, t. I, febrero de 2014, p. 686.

- Tesis jurisprudencial P./J. 55/2014 (10a.) número de registro 2007917, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 12, t. I, noviembre de 2014, p. 18.
- Tesis I.1o.A.E.50 A (10a.), número de registro 2008927, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 17, t. II, abril de 2015, p. 1843.
- Tesis de jurisprudencia P./J. 44/2015 (10a.) número de registro 2010670, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 25, t. I, diciembre de 2015, p. 36.
- Tesis de jurisprudencia P./J. 45/2015 (10a.) número de registro 2010672, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 25, t. I, diciembre de 2015, p. 38.
- Tesis P./J. 11/2006 número de registro 175872, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2016, p. 1527.
- Tesis de jurisprudencia 1a./J. 38/2016 (10a.) número de registro 2012364, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro 33, t. II, agosto de 2016, p. 60.
- Tesis I.1o.P.87 P (10a.), número de registro 2015811, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, diciembre de 2017, p. 2148.
- Tesis 2a./J. 167/2017 número de registro 2015831, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 49, t. I, diciembre de 2017, p. 539.
- Tesis 1a. XIX/2018 (10a.) número de registro 2016420, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 52, t. I, marzo de 2018, p. 1095.
- Tesis 2a. XCIV/2018 (10a.), número de registro 2018212, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 59, t. I, octubre de 2018, p. 1051.



## **Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Convención de los Derechos del Niño.

Convenio Europeo de los Derechos Humanos.

Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.

Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicana.

## **Páginas web**

Cámara de Diputados LXIV Legislatura, Procedimiento legislativo consultable el veintisiete de julio de dos mil veinte en <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iproce.htm#:~:text=La%20promulgaci%C3%B3n%20consiste%20en%20una,manera%20definitiva%20al%20ordenamiento%20jur%C3%ADdico.&text=Junto%20con%20la%20sanci%C3%B3n%20y,la%20publicaci%C3%B3n%20de%20la%20ley.>

Senado de la República LXIV Legislatura, Proceso legislativo consultable el veintisiete de julio de dos mil veinte en [https://www.senado.gob.mx/64/sobre\\_el\\_senado/proceso\\_legislativo.](https://www.senado.gob.mx/64/sobre_el_senado/proceso_legislativo.)

## **Sentencias**

Acción de inconstitucionalidad 22/2001 y sus acumuladas. Sentencia de 23 de agosto de 2001. Ministro Ponente: Humberto Román Palacios.

Acción de inconstitucionalidad 27/2002. Sentencia de 18 de febrero de 2003. Ministro Ponente: Sergio S. Aguirre Anguiano.

Acción de inconstitucionalidad 7/2003. Sentencia de 4 de marzo de 2003. Ministro Ponente: Juan Díaz Romero.

Acción de inconstitucionalidad 45/2006. Sentencia de 7 de diciembre de 2006. Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

Acción de inconstitucionalidad 79/2008. Sentencia de 25 de marzo de 2009. Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández.

Acción de inconstitucionalidad 6/2009. Sentencia de 10 de marzo de 2009. Ministra Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero.

Acción de inconstitucionalidad 71/2009 y sus acumuladas. Sentencia de 1 de diciembre de 2009. Ministra Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.

Amparo directo 14/2009. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Ministro ponente: José Ramón Cossío Díaz.

Amparo directo 28/2010. Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Amparo directo 48/2014. Sentencia de 28 de junio de 2017. Ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Amparo directo 49/2014. Sentencia de 28 de junio de 2017. Ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Amparo en revisión 961/1997. Sentencia de 21 de octubre de 1997. Ministro Ponente: Juan Díaz Romero.

Amparo en revisión 1068/2005. Sentencia de 2 de marzo de 2007. Ministro  
Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

Amparo en revisión 1497/2005. Sentencia de 2 de marzo de 2007. Ministra  
Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero.

Amparo en revisión 315/2010. Sentencia de 28 de marzo de 2011. Ministro  
Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

Amparo en revisión 488/2010. Sentencia de 5 de octubre de 2011. Ministro  
Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Amparo en revisión 366/2012. Sentencia de 5 de septiembre de 2012. Ministro  
Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

Amparo en revisión 588/2012. Sentencia de 30 de enero de 2013. Ministro  
Ponente: Alberto Pérez Dayán.

Amparo en revisión 750/2012. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Ministro  
Ponente: José Fernando Franco González Salas.

Amparo en revisión 378/2014. Sentencia de 15 de octubre de 2014. Ministro  
ponente: Alberto Pérez Dayán.

Amparo en revisión 439/2015. Sentencia de 28 de octubre de 2015. Ministro  
Ponente: Juan N. Silva Meza.

Amparo en revisión 1121/2016. Sentencia de 25 de octubre de 2017. Ministro  
Ponente: Javier Laynez Potisek.

Contradicción de tesis 293/2011 resuelta el 3 de septiembre de 2013. Ministro  
ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Contradicción de tesis 553/2012. Sentencia de 6 de marzo de 2013. Ministro  
Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Contradicción de tesis 111/2013. Sentencia de 5 de junio de 2014. Ministro  
Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Controversia constitucional 25/1998. Sentencia de 23 de marzo de 2000. Ministro  
Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

Controversia constitucional 46/2002. Sentencia de 10 de marzo de 2005. Ministro  
Ponente: Sergio S. Aguirre Anguiano.

Controversia constitucional 80/2004. Sentencia de 14 de julio de 2005. Ministra  
Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.

Controversia constitucional 4/2005. Sentencia de 13 de octubre de 2005. Ministro  
Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

Controversia constitucional 14/2005. Sentencia de 3 de octubre de 2005. Ministro  
Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

Controversia constitucional 59/2006. Sentencia de 15 de octubre de 2007. Ministro  
Ponente: Juan N. Silva Meza.

Controversias constitucionales 60/2006, 61/2006, de 63/2006 a la 102/2006 y  
104/2006. Sentencias del 15 de octubre de 2007. Ministro Ponente: Juan N.  
Silva Meza.