



### 3. Omisiones legislativas y reglamentarias



• AR 2076/1997	AR 252/2008	AR 387/2014	ADR 1081/2005	ADR 2761/2012	RR 1485/2016
Razones similares: AR 241/2008	AR 465/2014	ADR 1264/2005	ADR 2749/2012	ADR 5742/2016	ADR 5474/2016
AR 961/1997	AR 237/2008	AR 467/2014	ADR 983/2004	ADR 2750/2012	ADR 1110/2017
AR 602/1999	AR 236/2008	AR 562/2014	ADR 2114/2005	ADR 2674/2012	ADR 6397/2016
AR 319/2000	AR 235/2008	AR 353/2014	ADR 367/2007	ADR 2673/2012	ADR 2129/2017
AR 2569/1996	AR 229/2008	AR 763/2014	ADR 888/2007	ADR 2658/2012	• ADR 781/2006
AR 2201/2003	AR 221/2008	AR 614/2015	ADR 1370/2007	ADR 2606/2012	Razones similares:
AR 485/2001	AR 220/2008	AR 394/2014	ADR 1089/2007	ADR 2361/2012	AR 1497/2005
AR 174/2002	AR 218/2008	Q 123/2015	ADR 1547/2007	ADR 2855/2012	AR 1491/2005
AR 106/2002	AR 219/2008	AR 526/2015	ADR 453/2008	ADR 2804/2012	AR 1108/2005
AR 115/2002	AR 863/2008	SEFA 114/2016	AR 441/2008	ADR 2688/2012	AR 1068/2005
AR 123/2002	AR 1261/2008	AR 831/2016	ADR 222/2009	ADR 2518/2012	AR 1067/2005
AR 157/2002	AR 283/2009	AR 491/2016	ADR 1067/2009	ADR 2884/2012	AR 115/2008
AR 467/2003	AR 1469/2009	AR 807/2016	ADR 2202/2009	ADR 2860/2012	AR 212/2009
AR 707/2003	AR 1835/2009	AR 1000/2016	ADR 802/2010	ADR 3173/2012	• AR 1359/2015
AR 2033/2003	AR 1955/2009	AR 1086/2016	ADR 1394/2010	ADR 3122/2012	Razones similares:
AR 1345/2003	AR 2053/2009	AR 954/2016	ADR 1052/2011	ADR 2857/2012	Q 27/2018
AR 75/2004	AR 2185/2009	ADR 6661/2016	ADR 961/2011	ADR 2690/20012	ADR 4678/2018
AR 255/2004	ADR 2251/2009	AR 1090/2016	ADR 264/2011	ADR 3230/2012	AR 116/2019
AR 97/2004	AR 66/2010	AR 1221/2016	ADR 2584/2010	ADR 2657/2012	CT 54/2018
AR 668/2004	AR 2110/2009	AR 1211/2016	ADR 636/2011	ADR 2999/2012	AR 635/2019
AR 212/2004	AR 316/2010	AR 580/2017	ADR 836/2011	ADR 3524/2012	Q 35/2020
AR 1224/2003	AR 656/2010	AR 903/2017	ADR 854/2011	ADR 3525/2012	AR 265/2020
AR 804/2004	AR 672/2010	AR 977/2017	ADR 1250/2011	ADR 3460/2012	AR 308/2020
AR 8/2004	AR 729/2010	AR 332/2018	ADR 1194/2011	ADR 2995/2012	AR 659/2022
AR 1284/2004	AR 533/2010	• ADR 2632/1998	ADR 2453/2010	ADR 3754/2012	AR 657/2022
AR 1/2004	AR 474/2010	Razones similares: AR 570/2011	ADR 570/2011	ADR 154/2013	• RQ 27/2018
AR 480/2004	AR 769/2010	ADR 860/2000	AR 645/2011	ADR 546/2013	Razones similares:
CT 45/2004	AR 923/2010	ADR 3285/1998	ADR 2134/2011	ADR 153/2013	Q 76/2018
AR 1891/2004	AR 61/2011	ADR 783/2000	AR 582/2011	ADR 2317/2013	Q 87/2018
AR 455/2005	AR 911/2010	ADR 806/2001	ADR 2656/2011	RR 743/2013	Q 79/2018
AR 514/2005	AR 374/2011	ADR 1261/2001	ADR 2373/2011	ADR 3985/2013	Q 105/2018
AR 1199/2005	AR 370/2011	ADR 960/2002	AR 229/2012	ADR 4040/2013	CT 54/2018
AR 1634/2005	AR 570/2011	ADR 897/2002	ADR 1842/2012	AD 45/2013	AR 941/2019
AR 1977/2005	AR 645/2011	ADR 864/2002	ADR 2321/2012	ADR 736/2014	AR 1144/2019
AR 2099/2005	AR 698/2011	ADR 788/2002	ADR 1869/2012	ADR 569/2014	AR 659/2022
AR 402/2006	AR 229/2012	ADR 1787/2002	ADR 2497/2012	ADR 318/2014	• AR 805/2018
AR 361/2006	AR 403/2012	ADR 1855/2002	ADR 2257/2012	ADR 1916/2014	• AR 57/2019
AR 347/2006	AR 600/2012	ADR 1655/2002	ADR 2150/2012	ADR 1953/2014	
AR 499/2006	AR 663/2012	ADR 501/2003	ADR 2116/2012	ADR 1410/2014	
AR 380/2004	AR 686/2012	ADR 841/2003	ADR 2114/2012	ADR 3131/2014	
AR 840/2006	AR 29/2013	ADR 1659/2002	ADR 2672/2012	ADR 3025/2014	
AR 981/2006	AR 375/2012	ADR 1620/2003	ADR 2498/2012	ADR 2368/2014	
AR 1417/2006	AR 316/2013	ADR 312/2004	ADR 2496/2012	ADR 2815/2015	
AR 1455/2006	AR 45/2014	ADR 576/2004	ADR 2467/2012	ADR 6860/2015	
AR 1557/2006	AR 152/2014	ADR 1454/2004	ADR 2429/2012	ADR 1089/2016	
AR 1908/2006	AR 191/2014	ADR 1840/2004	ADR 2689/2012	ADR 2584/2016	
AR 244/2007	AR 233/2014	ADR 127/2005	ADR 2560/2012	ADR 3890/2016	
AR 321/2007	AR 418/2014	ADR 1476/2004	ADR 2452/2012	ADR 5589/2015	

### 3. Omisiones legislativas y reglamentarias

---

#### SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 2076/1997,<sup>47</sup> 19 de marzo de 1999<sup>48</sup>

---

*Razones similares en AR 961/1997, AR 602/1999, AR 319/2000, AR 2569/1996, AR 2201/2003, AR 485/2001, AR 174/2002, AR 106/2002, AR 115/2002, AR 123/2002, AR 157/2002, AR 467/2003, AR 707/2003, AR 2033/2003, AR 1345/2003, AR 75/2004, AR 255/2004, AR 97/2004, AR 668/2004, AR 212/2004, AR 1224/2003, AR 804/2004, AR 8/2004, AR 1284/2004, AR 1/2004, AR 480/2004, CT 45/2004, AR 1891/2004, AR 455/2005, AR 514/2005, AR 1199/2005, AR 1634/2005, AR 1977/2005, AR 2099/2005, AR 402/2006, AR 361/2006, AR 347/2006, AR 499/2006, AR 380/2004, AR 840/2006, AR 981/2006, AR 1417/2006, AR 1455/2006, AR 1557/2006, AR 1908/2006, AR 244/2007, AR 321/2007, AR 252/2008, AR 241/2008, AR 237/2008, AR 236/2008, AR 235/2008, AR 229/2008, AR 221/2008, AR 220/2008, AR 218/2008, AR 219/2008, AR 863/2008, AR 1261/2008, AR 283/2009, AR 1469/2009, AR 1835/2009, AR 1955/2009, AR 2053/2009, AR 2185/2009, ADR 2251/2009, AR 66/2010, AR 2110/2009, AR 316/2010, AR 656/2010, AR 672/2010, AR 729/2010, AR 533/2010, AR 474/2010, AR 769/2010, AR 923/2010, AR 61/2011, AR 911/2010, AR 374/2011, AR 370/2011, AR 570/2011, AR 645/2011, AR 698/2011, AR 229/2012, AR 403/2012, AR 600/2012, AR 663/2012, AR 686/2012, AR 29/2013, AR 375/2012, AR 316/2013, AR 45/2014, AR 152/2014, AR 191/2014, AR 233/2014, AR 418/2014, AR 387/2014, AR 465/2014, AR 467/2014, AR 562/2014, AR 353/2014, AR 763/2014, AR 614/2015, AR 394/2014, Q 123/2015, AR 526/2015, SEFA 114/2016, AR 831/2016, AR 491/2016, AR 807/2016, AR 1000/2016, AR 1086/2016, AR 954/2016, ADR 6661/2016, AR 1090/2016, AR 1221/2016, AR 1211/2016, AR 580/2017, AR 903/2017, AR 977/2017 y AR 332/2018*

#### Hechos del caso

Una empresa promovió un juicio de amparo indirecto ante un juzgado de distrito del entonces Distrito Federal (ahora Ciudad de México) en contra del decreto de la ley que modifica a las diversas de los impuestos sobre la renta, al activo, especial sobre producción y servicios y federal de derechos el día 10 de mayo de 1996.

---

<sup>47</sup> Esta sentencia se basó en el criterio sostenido por el Pleno de la SCJN en el amparo en revisión 961/1997, cuya ejecutoria no se encuentra disponible.

<sup>48</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

En su escrito señaló, entre otras cuestiones, que la reforma a la Ley de Impuesto al Activo era contraria a la garantía de proporcionalidad y equidad tributaria dispuesta en el artículo 31 de la Constitución. Agregó que, el artículo 5o. de la Ley de Impuesto al Activo debía ser reformado para que no existieran discrepancias entre la reforma y dicho artículo, y con ello se armonizara el sistema generador del impuesto.

El juzgado de distrito estimó que no era procedente conocer el juicio de amparo porque consideró que la sola entrada en vigor del decreto no afectaba a la empresa, ya que ésta no demostró encontrarse en los supuestos previstos por las normas reclamadas, es decir, que fuera una empresa que formara parte del sistema financiero, ni que se le hubiere requerido el pago del impuesto. Por ello, estimó que carecía de interés jurídico para solicitar la protección constitucional.

Inconforme con la determinación anterior, la empresa promovió un recurso de revisión que le correspondió conocer a un tribunal colegiado en materia administrativa. El tribunal colegiado se declaró incompetente para resolver el asunto y ordenó la remisión de este a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se declaró competente para conocer el recurso. Estimó que el reclamo relacionado con la omisión de la autoridad legislativa de reformar el 5o. de la Ley de Impuesto al Activo era improcedente; sin embargo, consideró procedente estudiar los argumentos hechos por la empresa en relación con la reforma tributaria.

## Problema jurídico planteado

¿Procede el juicio de amparo indirecto en contra de una omisión legislativa?

## Criterio de la Suprema Corte

El juicio de amparo indirecto no es procedente contra una omisión legislativa. Conceder el amparo contra una omisión legislativa implicaría la creación de una ley, lo cual vincularía no sólo a la persona que promovió el amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todas las personas y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo cual iría en contra del principio de relatividad de las sentencias.

## Justificación del criterio

"[...] se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo dispuesto en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 76 de la legislación ordinaria, en lo que atañe al artículo 5o. de la Ley del Impuesto al Activo, en virtud de que la parte quejosa combate dicho precepto porque no fue objeto de la reforma de la Ley del Impuesto al Activo, publicada ésta en el Diario Oficial de la Federación el diez de mayo de mil novecientos noventa y seis, no obstante que ello era necesario para armonizar el sistema de causación con las adiciones a la norma mencionada que se realizaron en su artículo 1o. (tercer párrafo) y 5o.B [...]" (pág. 108).

Para sustentar su criterio, la Segunda Sala se basó en lo resuelto por el Pleno de la SCJN al resolver el amparo en revisión 961/1997, donde se estableció el siguiente criterio:

"Respecto de la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales, es improcedente el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con lo establecido con los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos y 76 de la citada legislación ordinaria, en virtud de que, según el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, es decir, a legislar, pues esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que es una regla de carácter general, abstracta y permanente, la que vincularía no sólo al peticionario de garantías y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo que es inconcuso resultaría apartado del principio de relatividad enunciado" (págs. 110-111).

## Decisión

La Corte sobreseyó en el juicio de amparo en relación con el argumento sobre omisión legislativa y negó el amparo contra los artículos reformados de la Ley de Impuesto al Activo.

---

### SCJN, Pleno, Amparo Directo en Revisión 2632/1998, 24 de agosto de 1999<sup>49</sup>

---

*Razones similares en ADR 860/2000, ADR 3285/1998, ADR 783/2000, ADR 806/2001, ADR 1261/2001, ADR 960/2002, ADR 897/2002, ADR 864/2002, ADR 788/2002, ADR 1787/2002, ADR 1855/2002, ADR 1655/2002, ADR 501/2003, ADR 782/2003, ADR 841/2003, ADR 1659/2002, ADR 1620/2003, ADR 312/2004, ADR 576/2004, ADR 1454/2004, ADR 1840/2004, ADR 127/2005, ADR 1476/2004, ADR 1081/2005, ADR 1264/2005, ADR 983/2004, ADR 2114/2005, ADR 367/2007, ADR 888/2007, ADR 1370/2007, ADR 1089/2007, ADR 1547/2007, ADR 453/2008, AR 441/2008, ADR 222/2009, ADR 1067/2009, ADR 2202/2009, ADR 802/2010, ADR 1394/2010, ADR 1052/2011, ADR 961/2011, ADR 264/2011, ADR 2584/2010, ADR 636/2011, ADR 836/2011, ADR 854/2011, ADR 1250/2011, ADR 1194/2011, ADR 2453/2010, AR 570/2011, AR 645/2011, ADR 2134/2011, AR 582/2011, ADR 2656/2011, ADR 2373/2011, AR 229/2012, ADR 1842/2012, ADR 2321/2012, ADR 1869/2012, ADR 2497/2012, ADR 2257/2012, ADR 2150/2012, ADR 2116/2012, ADR 2114/2012, ADR 2672/2012, ADR 2498/2012, ADR 2496/2012, ADR 2467/2012, ADR 2429/2012, ADR 2689/2012, ADR 2560/2012, ADR 2452/2012, ADR 2761/2012, ADR 2749/2012, ADR 2750/2012, ADR 2674/2012, ADR 2673/2012, ADR 2658/2012, ADR 2606/2012, ADR 2361/2012, ADR 2855/2012, ADR 2804/2012, ADR 2688/2012, ADR 2518/2012, ADR 2884/2012, ADR 2860/2012, ADR 3173/2012, ADR 3122/2012, ADR 2857/2012, ADR 2690/20012, ADR 3230/2012, ADR 2657/2012, ADR 2999/2012, ADR 3524/2012, ADR 3525/2012, ADR 3460/2012, ADR 2995/2012, ADR 3754/2012, ADR 154/2013, ADR 546/2013, ADR 153/2013, ADR 2317/2013, RR 743/2013, ADR 3985/2013, ADR 4040/2013, AD 45/2013, ADR 736/2014, ADR 569/2014, ADR 318/2014, ADR 1916/2014, ADR 1953/2014, ADR 1410/2014, ADR 3131/2014, ADR 3025/2014, ADR 2368/2014, ADR 2815/2015, ADR 6860/2015, ADR 1089/2016, ADR 2584/2016, ADR 3890/2016, ADR 5589/2015, RR 1485/2016, ADR 5742/2016, ADR 5474/2016, ADR 1110/2017, ADR 6397/2016 y ADR 2129/2017*

## Hechos del caso

En 1998, un hombre que fue parte de un juicio civil promovió un juicio de amparo directo en contra de la sentencia que emitió una sala del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (ahora Ciudad de México)

---

<sup>49</sup> Resuelto por unanimidad de diez votos. Ausente, el Ministro José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

ante un tribunal colegiado por estimar que afectaba sus derechos e intereses particulares. En su demanda también reclamó la falta de emisión de los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Distrito Federal por parte de la Asamblea de Representantes de la misma entidad.

Señaló que, si bien existían los códigos, estos fueron emitidos por el Presidente de la República y no por la Asamblea de Representantes, por lo que consideró que se actualizada una invasión de poderes y facultades.

El tribunal colegiado negó el amparo al hombre, pues consideró que el Código Civil y el de Procedimientos Civiles del Distrito Federal fueron expedidos por una autoridad competente. Consideró que, de acuerdo con los artículos constitucionales vigentes al momento de su emisión, el Poder Legislativo tenía permitido transferir ciertas facultades al Poder Ejecutivo, entre ellas, la de legislar.

Inconforme con la sentencia anterior, el hombre interpuso un recurso de revisión y argumentó, principalmente, que el tribunal colegiado indebidamente analizó de manera conjunta las facultades extraordinarias del Presidente para legislar y la invasión de esferas de poder que cometió para poder expedir el Código Civil y de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

Señaló que, si bien los códigos habían sido emitidos con anterioridad a la reforma constitucional que modificó las facultades referidas, ello no impedía a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal emitir los citados códigos, dado que era la autoridad competente para su creación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró competente para conocer y resolver el recurso, en tanto que subsistía un problema de inconstitucionalidad en relación con la creación y emisión de los códigos mencionados.

## Problema jurídico planteado

¿Es posible analizar los argumentos planteados en un amparo directo contra una omisión legislativa?

## Criterio de la Suprema Corte

En el juicio de amparo directo no es posible analizar los argumentos relacionados con una omisión legislativa porque ese reclamo tiene como propósito que se emita una disposición normativa, cuya creación no sólo vincularía a la persona que promovió el amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todas las personas y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, lo cual es contrario al principio de relatividad de las sentencias.

## Justificación del criterio

"[A]nte la omisión de legislar atribuida al referido órgano legislativo local, debe considerarse la inoperancia del agravio a estudio, teniendo presente que los artículos 107, fracción II, constitucional, y 76 de la Ley de Amparo [abrogada] [...]" (pág. 36).

"[C]uando en la demanda de amparo directo o en los agravios expresados en la revisión interpuesta en dicho juicio constitucional, se impugna la omisión de una legislatura, ya sea local o federal, de expedir

determinada codificación u ordenamiento, la imposibilidad jurídica de analizar tales cuestionamientos deriva de que conforme al principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional, y 76 de la Ley de Amparo [abrogada], la sentencia que en éste se dicte será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare, lo que impide que una hipotética concesión de la protección federal reporte algún beneficio al quejoso, dado que no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, esto es, a legislar, porque esto sería tanto como pretender dar efectos generales a la ejecutoria, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley que por definición constituye una regla de carácter general, abstracta e impersonal, la que vincularía no sólo al recurrente y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada, apartándose del enunciado principio. [...]” (pág. 37).

“[...] si bien en el amparo directo puede alegarse la inconstitucionalidad de algún precepto en los conceptos de violación; sin embargo, si respecto del precepto reclamado se actualiza alguna de las hipótesis que, si se tratare de un juicio de amparo indirecto, determinaría la improcedencia del juicio en su contra y el sobreseimiento respectivo, tratándose de un juicio de amparo directo, al no señalarse como acto reclamado tal norma general, el pronunciamiento del órgano que conozca del amparo debe hacerse únicamente en la parte considerativa de la sentencia, declarando la inoperancia de los conceptos de violación respectivos, pues ante la imposibilidad de examinar el precepto impugnado, resultarían ineficaces para conceder el amparo. Y por aplicación de idéntico principio, deben declararse inoperantes los agravios expresados en el amparo directo en revisión, cuando respecto del precepto impugnado en los conceptos de violación, se actualizare una causa de improcedencia si se tratare de un juicio de amparo indirecto” (págs. 40-41).

## Decisión

La Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó la sentencia recurrida y negó el amparo al hombre.

---

### SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 781/2006, 7 de julio de 2006<sup>50</sup>

---

*Razones similares en AR 1497/2005, AR 1491/2005, AR 1108/2005, AR 1068/2005, AR 1067/2005, AR 115/2008 y AR 212/2009*

## Hechos del caso

Una asociación civil promovió un juicio de amparo directo en contra de la sentencia que emitió la Sala Regional Hidalgo-México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En su demanda, argumentó, entre otras cosas, que el Acuerdo del Poder Ejecutivo del Estado de México, mediante el cual se estableció que los reglamentos y otras disposiciones de observancia general serían aplicables hasta en tanto se expidiera el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, era contrario a los artículos 14 y 16 de la Constitución.

---

<sup>50</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Agregó que el Acuerdo no cumplió con el requisito constitucional de la exacta observancia de las leyes, pues era contrario a lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio del Decreto Número 8 expedido por la Legislatura del Estado de México, ya que el Poder Ejecutivo no cumplió con su obligación de emitir el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, sino que prorrogó la vigencia de disposiciones que ya no debían ser aplicables.

El tribunal colegiado en materia administrativa negó el amparo a la asociación porque consideró que no expuso razones o causas por las cuales el Acuerdo contravenía los artículos constitucionales.

Inconforme con la anterior determinación, la Asociación interpuso un recurso de revisión. En su escrito señaló que los argumentos expuestos en la demanda de amparo reunían los elementos para el estudio del problema de constitucionalidad planteado. Reiteró que el Gobernador del Estado de México fue omiso en emitir el Reglamento interior de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se declaró competente para conocer del asunto, pero desechó el recurso por ser improcedente.

## Problema jurídico planteado

En el juicio amparo, ¿es posible analizar los argumentos relacionados con la omisión del Poder Ejecutivo de expedir un reglamento?

## Criterio de la Suprema Corte

No es posible analizar argumentos relacionados con la omisión del Poder Ejecutivo de expedir un reglamento en un juicio de amparo. Conforme al principio de relatividad de las sentencias, no es posible obligar al Ejecutivo local a expedir un reglamento, ya que ello equivaldría a dar efectos generales a la sentencia por ser una norma de carácter general, abstracta e impersonal, es decir, los efectos no sólo vincularían a las partes en el juicio, sino a todas las personas y autoridades que tengan relación con la norma creada.

## Justificación del criterio

"[D]ebe declararse inoperante el agravio en el que se alega que el Acuerdo impugnado contraviene lo dispuesto por los artículos transitorios del Decreto Número 8 expedido por la Legislatura del Estado de México, por medio del cual reformó los artículos 19 en sus fracciones II y de la XII a la XV y último párrafo, 23 y 24 primer párrafo y en su fracción XXXIII, 37 y 38; se adicionan las fracciones XXXIV a la LII al artículo 24 y se derogan los artículos 19 en su fracción XVI y 36 Bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, porque el artículo cuarto transitorio del decreto en comento, estableció que el Gobernador Constitucional del Estado debería expedir el reglamento interior de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, no obstante lo cual, a la fecha en que se levantó el acta final de la visita domiciliaria de la resolución impugnada, es decir, el 3 de febrero de 2004, el Gobernador Constitucional del Estado de México no había emitido dicho reglamento" (págs. 28-29). (Énfasis en el original).

"De lo anterior se advierte que de lo que se duele el quejoso es de la omisión del titular del Ejecutivo Estatal de expedir el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, argumento que no es posible analizar jurídicamente dado el principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, pues no puede obligarse al titular del Ejecutivo Local a reparar esa omisión, esto es, a expedir el citado Reglamento Interior, porque ello equivaldría a dar efectos generales a la sentencia pues la reparación constitucional implicaría la creación de una norma de carácter general, abstracta e impersonal, vinculante no sólo para las partes en el juicio, sino para todos los gobernados y autoridades cuya actuación tenga relación con la norma creada; de ahí la inoperancia aludida" (pág. 29).

## Decisión

La corte desechó el recurso de revisión.

---

### SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 1359/2015, 15 de noviembre de 2017<sup>51</sup>

---

*Razones similares en Q 27/2018, ADR 4678/2018, AR 116/2019, CT 54/2018, AR 635/2019, Q 35/2020, AR 265/2020, AR 308/2020, AR 659/2022 y AR 657/2022*

## Hechos del caso

El 10 de febrero de 2014, se publicó el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral", en el que, entre otras cosas, se obligaba al Congreso de la Unión a emitir una ley que regulara la publicidad oficial y garantizara que el gasto en comunicación social cumpliera con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.<sup>52</sup> Dicha reforma constitucional ordenaba emitir esa ley antes del 30 de abril de 2014; sin embargo, habiendo pasado esa fecha únicamente se habían presentado algunas iniciativas, pero no se contaba con la publicación de la ley correspondiente.

En mayo de 2014, una asociación civil mexicana —que tiene como objeto social promover la investigación, análisis, enseñanza y defensa de los derechos humanos, en particular, de los derechos a la libertad de expresión, prensa e información— presentó un amparo en el que reclamó la omisión de expedir la ley reglamentaria referida. En su demanda de amparo, alegó que dicha omisión violaba la libertad de expresión, de prensa y de información.

---

<sup>51</sup> Resuelto por mayoría de cuatro votos, con voto concurrente de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo emitió su voto en contra y se reservó el derecho a formular voto particular. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>52</sup> "Artículo Tercero Transitorio del Decreto. El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos".

"Artículo 134 de la Constitución Federal.

[...] La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. [...]."

El juez de distrito que conoció del asunto consideró que el amparo era improcedente porque se trataba de una controversia en materia electoral y porque al impugnarse una omisión legislativa su concesión implicaría una vulneración al principio de relatividad de las sentencias, ya que el efecto de una eventual concesión del amparo sería obligar a la autoridad legislativa a reparar esa omisión, lo cual supondría darle efectos generales a la sentencia.

Inconforme, la organización civil interpuso un recurso de revisión en el que alegó que la norma omitida no era de materia electoral y señaló que el principio de relatividad de las sentencias no podía ser interpretado de forma restrictiva, pues en ese caso sería un obstáculo para el acceso a la justicia y violaría el derecho a un recurso judicial efectivo.

El recurso de revisión fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Corte estableció que el asunto no versaba sobre una cuestión electoral, pues si bien la "comunicación social" es una materia que puede llegar a tener incidencia en este tipo de cuestiones, es evidente que ésta trasciende dicho ámbito. Declaró que la asociación en ningún momento adujo violaciones a sus derechos políticos, sino que alegó una vulneración a su libertad de expresión.

Por otra parte, analizó el interés legítimo de la asociación civil y sostuvo que dicha organización demostró tener un especial interés en la defensa y promoción de la libertad de expresión, así como que la omisión que reclamaba afectaba su capacidad de cumplir con el objeto para el que fue constituida, de tal manera que la eventual emisión de la legislación omitida le reportaría un beneficio determinado, actual y cierto: estar en la posibilidad de cumplir de manera cabal con el objeto social para el que la asociación fue constituida. Por lo tanto, se concluyó que acreditó tener interés legítimo para promover el amparo.

Establecido lo anterior, la Suprema Corte se avocó al estudio relacionado con la procedencia del juicio de amparo contra omisiones legislativas.

## Problemas jurídicos planteados

1. ¿Es procedente el juicio de amparo contra omisiones legislativas?
2. ¿Se vulnera el principio de relatividad si se concede el amparo contra una omisión legislativa absoluta?

## Criterio de la Suprema Corte

1. Sí es procedente el juicio de amparo indirecto contra una omisión legislativa absoluta, ya que no se actualiza ninguna causal de improcedencia que suponga una vulneración al principio de relatividad.
2. No se vulnera el principio de relatividad si se concede el amparo contra una omisión legislativa absoluta porque a partir de la reforma constitucional de 2011 se amplió el espectro de protección del juicio de amparo, con la finalidad de proteger derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa, con una naturaleza más compleja. Entonces, ha sido necesario reinterpretar el principio de relatividad para no frustrar la finalidad sustantiva del juicio de amparo: la protección de todos los derechos fundamentales.

## Justificación de los criterios

"En primer lugar, es importante señalar que desde un punto de vista conceptual, la simple inactividad no equivale a una omisión. En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación. En este sentido, es ampliamente aceptado que las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de *actos positivos*, sino también a través de *actos negativos* u omisiones" (pág. 17). (Énfasis en el original).

"[P]ara poder establecer un criterio sobre este tema, esta Primera Sala estima necesario clarificar qué es una "omisión legislativa" (pág. 18).

"[...] [A]l resolver **la controversia constitucional 14/2005**, el Tribunal Pleno distinguió entre omisiones legislativas *absolutas* y *relativas*. Las primeras se presentan cuando 'el órgano legislativo] simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencia'. En cambio, las omisiones legislativas relativas ocurren cuando 'el órgano legislativo [ha] ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes'" (pág. 18).

"[E]sta Primera Sala considera que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una *omisión legislativa propiamente dicha* cuando exista un *mandato constitucional* que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, de ahí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo" (pág. 20). (Énfasis en el original).

"Ahora bien, en el caso concreto la quejosa sostuvo en la demanda de amparo que el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 establece el deber a cargo del Congreso de la Unión de expedir una ley que reglamentara el artículo 134 constitucional en un determinado tiempo, obligación que se ha *incumplido totalmente* puesto que no se ha aprobado dicha legislación y el plazo previsto en el artículo transitorio para ese efecto ha fenecido. En este sentido, de acuerdo a la clasificación de las omisiones legislativas antes referida, en este caso debe analizarse si el juicio de amparo es procedente contra *una omisión legislativa absoluta*. De esta manera, el criterio de procedencia que esta Suprema Corte debe clarificar en la presente sentencia se circunscribe a ese tipo de omisiones. Esta precisión es importante porque dependiendo del tipo de omisión legislativa que se señale como acto reclamado en la demanda de amparo podría variar tanto la procedencia del juicio amparo como los efectos de una eventual concesión" (págs. 20-21). (Énfasis en el original).

"Al respecto, hay que tener en cuenta que mientras la jurisprudencia de los tribunales federales tradicionalmente no ha tenido problema en reconocer la procedencia del juicio de amparo cuando el acto reclamado consiste en una omisión de autoridades administrativas o judiciales, históricamente también

ha existido una postura reticente de esta Suprema Corte a reconocer la procedencia del juicio de amparo cuando se impugnan omisiones legislativas. Sin embargo, después de la reforma constitucional en materia de amparo de 10 de junio de 2011, la fracción I del artículo 103 constitucional establece con toda claridad que los tribunales de la Federación conocerán de toda controversia que se suscite por "normas generales, actos u *omisiones* de la autoridad que violen los derechos humanos" (énfasis añadido). En sentido similar, la fracción II del artículo 107 de la vigente Ley de Amparo establece que el amparo indirecto procede contra "actos u *omisiones* que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo" (págs. 21-22). (Énfasis en el original).

"[E]sta Primera Sala entiende que la nueva configuración constitucional del juicio de amparo —resultado de la reforma de 11 de junio de 2011— claramente *amplió el espectro de protección* de dicho mecanismo procesal, de tal manera que ahora es posible proteger de mejor manera derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa, como ocurre con la libertad de expresión. Así, el juicio de amparo que originalmente fue concebido para proteger derechos *estrictamente individuales y exclusivos*, ahora también puede utilizarse para proteger derechos con una naturaleza más compleja. Por esa razón, recientemente esta Primera Sala ha reconocido la necesidad de *reinterpretar* el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que mantener la interpretación tradicional de dicho principio en muchos casos acabaría frustrando la finalidad sustantiva del juicio de amparo: la protección de *todos los derechos fundamentales*" (pág. 26). (Énfasis en el original).

"Por lo demás, la necesidad de dicha reinterpretación se ha hecho especialmente patente en casos recientes en los que esta Suprema Corte ha analizado violaciones a derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, si se mantuviera una *interpretación estricta* del principio de relatividad, en el sentido de que la concesión del amparo nunca puede suponer algún tipo de beneficio respecto de terceros ajenos al juicio, en la gran mayoría de los casos sería muy complicado proteger este tipo de derechos en el marco del juicio de amparo, teniendo en cuenta que una de sus características más sobresalientes es precisamente su *dimensión colectiva y difusa*" (pág. 27). (Énfasis en el original).

"Ahora bien, evidentemente las consideraciones anteriores no significan que la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 haya eliminado el principio de relatividad. La fracción II del artículo 107 constitucional dispone con toda claridad que "las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, *limitándose a ampararlos y protegerlos*, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda".<sup>53</sup> Lo que significa que no hay ninguna duda que el principio en cuestión sigue vigente y debe ser observado por los jueces de amparo" (pág. 29). (Énfasis en el original).

"Con todo, esta Suprema Corte reitera que el principio de relatividad de las sentencias de amparo debe ser reinterpretado a la luz del nuevo marco constitucional con la finalidad de que dicho mecanismo procesal pueda cumplir con la función constitucional que le está encomendada: la protección de todos los derechos

<sup>53</sup> [Nota del original] Dicho principio está recogido en el artículo 73 de la Ley de Amparo, el cual establece que "[l]as sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda".

fundamentales de las personas. En este orden de ideas, esta Primera Sala entiende que el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar únicamente los argumentos de las partes —supliéndolos si así procediera— y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional. Lo anterior implica que los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, sin embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, *indirectamente* y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional" (pág. 30). (Énfasis en el original).

"De acuerdo con lo anteriormente expuesto, debe concluirse que cuando en la demanda de amparo indirecto se señala como acto reclamado *una omisión legislativa absoluta* no se actualiza ninguna causal de improcedencia que suponga una vulneración al principio de relatividad" (pág. 30). (Énfasis en el original).

## Decisión

La Corte revocó la sentencia recurrida y concedió el amparo a la organización quejosa en contra la omisión legislativa reclamada, para el efecto de que el Congreso de la Unión emitiera la ley que regulara el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución federal antes de finalizar el segundo periodo ordinario de la LXIII Legislatura, es decir, antes del 30 de abril de 2018.

---

## SCJN, Segunda Sala, Recurso de Queja 27/2018, 20 de junio de 2018<sup>54</sup>

---

*Razones similares en Q 76/2018, Q 87/2018, Q 79/2018, Q 105/2018, CT 54/2018, AR 941/2019, AR 1144/2019 y AR 659/2022*

## Hechos del caso

Una persona promovió un juicio de amparo indirecto en contra del Congreso y el Gobernador del estado de Oaxaca por las omisiones de modificar la Constitución Local y crear una ley reglamentaria conforme a lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución federal tras la reforma de 2001. En su escrito, señaló que, pese a la reforma constitucional, las autoridades no habían dado cumplimiento al artículo segundo transitorio, que disponía que las legislaturas de las entidades federativas debían realizar las adecuaciones a las constituciones y leyes locales necesarias, así como reglamentar lo estipulado por la reforma. Señaló que dicha omisión provocaba que las personas indígenas no pudieran hacer efectivos sus derechos.

El juzgado de distrito en el estado de Oaxaca que conoció el asunto desechó la demanda, al considerar que el asunto era improcedente. Sostuvo que no era posible reclamar omisiones legislativas en el juicio de amparo, debido a que con ello se darían efectos generales a la sentencia que se llegase a dictar.

---

<sup>54</sup> Mayoría de cuatro votos, con voto concurrente del Ministro José Fernando Franco González Salas. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

Inconforme con lo anterior, la persona interpuso un recurso de queja. En su único agravio, alegó que los argumentos del juzgado para desechar la demanda de amparo eran contrarios a derecho, por evitar el deber de las autoridades señaladas como responsables de realizar actos de carácter legislativo que devienen de la propia Constitución y no de sus propias pretensiones.

La Suprema Corte ejerció su facultad de atracción para conocer del asunto.

### Problema jurídico planteado

Ante el incumplimiento de un mandato constitucional expreso derivado de la omisión de los órganos legislativos de legislar, ¿debe declararse improcedente el amparo por su posible violación al principio de relatividad de las sentencias?

### Criterio de la Suprema Corte

Al tratarse de violaciones directas a la Constitución federal, derivadas de la omisión de los órganos legislativos, el principio de relatividad de la sentencia de amparo no tiene el alcance de transgredir, ni mucho menos anular, el diverso principio de supremacía constitucional.

Ante el incumplimiento de un mandato constitucional expreso no sólo resulta admisible, sino necesario que los jueces federales aseguren la observancia al principio de supremacía constitucional, ya que la generalidad de los efectos de la sentencia que, en su caso, se otorgue mediante el amparo, no es más que una consecuencia "indirecta" de la propia naturaleza de la violación reclamada, debido a que la orden de legislar no deriva de una resolución judicial, sino que emana de un mandato claro y expreso contenido en la propia Constitución federal.

### Justificación del criterio

"[E]l quejoso no impugna simplemente una 'omisión legislativa', sino el incumplimiento y violación a un mandato expreso de la Constitución Federal que, en aras de salvaguardar y hacer efectivos los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, obligó a las autoridades locales, en especial, las de carácter legislativo a que 'actuaran en un determinado sentido'" (pág. 11).

"Esa particularidad de la 'omisión' reclamada, resulta de suma relevancia, pues lo que está en debate es la vulneración al principio de supremacía constitucional, ante la pasividad de los órganos infra-constitucionales que, a decir del promovente de amparo, no han acatado una orden directa y expresa del Poder Constituyente" (pág. 11). (Énfasis en el original).

"[L]as violaciones directas a la Constitución Federal, derivadas de la pasividad de los órganos legislativos, a los cuales el Constituyente Permanente ordenó a realizar las adecuaciones normativas necesarias para dar eficacia a los preceptos constitucionales, de manera alguna podrían estar 'autorizadas' por la propia Norma Fundamental, pretextando la supuesta vulneración al principio de 'relatividad de las sentencias' previsto en el precepto 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución General" (pág. 12). (Énfasis en el original).

"Es así, ya que a juicio de esta Segunda Sala, el principio de relatividad de las sentencia de amparo, consagrado en el precepto 107, fracción II, de la Constitución Federal, en forma alguna, tiene el alcance de transgredir ni mucho menos anular, el diverso principio de supremacía constitucional reconocido en el artículo 133 de la propia Norma Fundamental" (pág. 12). (Énfasis en el original).

"En esa tesitura, los preceptos 1, 107, fracción II, párrafo primero, y 133 de la Constitución Federal, deben concebirse de manera conjunta, como una triada de principios —principio de interpretación más favorable para la persona, principio de relatividad y principio de supremacía constitucional—. En el entendido de que, ante el peso de los principios de interpretación más favorable para la persona y de supremacía constitucional [...] debe ceder la concepción 'purista' o 'absolutista' del principio de relatividad" (pág. 13).

"Es así, toda vez que, cuando en la Constitución Federal se plasman principios o reglas que no resultan ejecutables, en sí y por sí mismos, sino que requieren de su reglamentación normativa en leyes ordinarias para lograr su plena eficacia jurídica en el orden nacional, *la fuerza legal de tales mandatos constitucionales no puede quedar al arbitrio o capricho del legislador ordinario* y, por ende, ante su pasividad y omisión de cumplimiento de esos débitos constitucionales, no sólo resulta admisible, sino necesario que los jueces federales aseguren, mediante sus fallos, la completa e íntegra observancia al principio de supremacía constitucional" (págs. 13-14). (Énfasis en el original).

"Por ende, en tales supuestos, es dable que los justiciables puedan accionar el juicio de amparo, como medio de control constitucional, para asegurar que los órganos legislativos acaten y cumplan a cabalidad con el mandato ya expresado por el Constituyente Permanente, esto es, el deber de reglamentar o adecuar las leyes ordinarias a los postulados constitucionales respectivos; pues debe tenerse en cuenta que la Constitución no obra con permiso de las leyes, sino que las leyes obran con permiso de la Constitución; de ahí que la eficacia de ésta no puede encontrarse a expensas de la discrecionalidad o voluntad de los órganos legislativos ordinarios" (pág. 14).

"Es por ello que la procedencia del juicio de amparo contra el incumplimiento de mandatos constitucionales [...] no puede restringirse, válidamente, pretextándose el cumplimiento del 'principio de relatividad'; pues se insiste, este axioma constitucional no tiene el alcance de permitir o solapar las violaciones a la supremacía constitucional que deriven de la pasividad injustificada de los órganos estatales, cuya función principal radica, precisamente, en el total y absoluto cumplimiento de la Norma Fundamental" (pág. 14). (Énfasis en el original).

"Máxime cuando, en tales casos, no existe una afrenta "directa" al principio de relatividad de las sentencias de amparo. Ello, en virtud de que, si bien con la eventual concesión de amparo se constreñiría al órgano estatal a legislar en determinado sentido, lo cierto es que ese efecto "general" derivado, indirectamente, del fallo protector, no es más que la culminación o consecución de lo ya ordenado por el Constituyente Permanente. Siendo, en realidad, la decisión del Poder Revisor de la Constitución y no los jueces o tribunales de amparo, la que constriñe a los órganos estatales respectivos a que legislen, esto es, a que reglamenten o regulen un determinado precepto normativo de rango constitucional respectivo" (págs. 14-15).

"Es decir, la generalidad de los efectos de la sentencia que, en su caso, se otorgue a virtud del juicio de amparo, no es más que una consecuencia "indirecta" de la propia naturaleza de la violación constitucional reclamada; en tanto el débito de legislar no deriva de una resolución judicial, —pues tal obligación, como se ha explicado, es preexistente al juicio de amparo—, sino que emana de un mandato claro y expreso contenido en la propia Constitución Federal, el cual, al no haber sido debidamente acatado por las autoridades respectivas, exige que tal omisión deba repararse mediante tal medio de control, a efecto de salvaguardar el principio de supremacía constitucional" (pág. 15). (Énfasis en el original).

## Decisión

La Segunda Sala declaró fundado el recurso de queja, revocó el acuerdo recurrido y devolvió los autos del juicio de amparo al juzgado de distrito a efecto de admitir a trámite la demanda.

---

### SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 805/2018, 30 de enero de 2019<sup>55</sup>

---

#### Hechos del caso

En julio de 2017, una asociación civil dedicada a la defensa de derechos humanos promovió un juicio de amparo indirecto contra la omisión de iniciar el procedimiento legislativo, de presentar iniciativa de ley y realizar actos administrativos necesarios para que el Ejecutivo federal presente la mencionada iniciativa tendiente a dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 4, incisos a) y b), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial,<sup>56</sup> así como la omisión de discutir y aprobar la iniciativa correspondiente, a fin de que se tipifiquen en la legislación penal federal como delito las conductas señaladas en dichos incisos.

El juez de distrito a quien tocó conocer del asunto declaró improcedente el juicio y desechó la demanda porque estimó que éste no era el mecanismo idóneo para impugnar las posibles omisiones o inactividades legislativas por sí mismas.

Inconforme con la determinación anterior, la asociación civil promovió un recurso de queja ante un tribunal colegiado. El tribunal determinó que el análisis de la procedencia del juicio de amparo contra omisiones legislativas requería un análisis profundo, por lo que estimó que dichos argumentos no constituían un manifiesto ni indudable motivo de desechamiento, por lo que ordenó al juez de distrito a admitir la demanda y realizar un análisis de fondo de las cuestiones planteadas.

---

<sup>55</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>56</sup> "Artículo 4. Los Estados partes condenan toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación, y, con ese fin, teniendo debidamente en cuenta los principios incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como los derechos expresamente enunciados en el artículo 5 de la presente Convención, tomarán, entre otras, las siguientes medidas:

a) Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación;

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

En consecuencia, el juez de distrito admitió y tramitó la demanda. Al dictar sentencia, consideró que no era procedente el juicio de amparo por la omisión reclamada al Secretario de Relaciones Exteriores y concedió el amparo en contra de las omisiones atribuidas al Presidente de la República, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados.

Contra tal sentencia, tanto las autoridades responsables como el agente del Ministerio Público Federal interpusieron recursos de revisión, de los que conoció en primer término un tribunal colegiado. Tras desestimar los argumentos relacionados con causas de improcedencia, el tribunal reservó jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver la cuestión de fondo, relativa a la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión y al Presidente de la República, y le remitió el asunto.

Entre sus argumentos, las autoridades recurrentes señalaron que no se trataba de una omisión legislativa absoluta, pues sí existía legislación en materia de protección contra la discriminación y que incluso resulta más protectora que la propia Convención.

También indicaron que conforme al principio de relatividad de las sentencias no puede obligarse a la autoridad legislativa a reparar una omisión, esto es, a legislar, porque se daría efectos generales a la sentencia, ya que la reparación constitucional implicaría la creación de una ley o disposición que, por definición, constituye una regla de carácter general, abstracta e impersonal, que vincularía no sólo a la asociación civil y a las autoridades responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma o disposición creada, por lo que se apartarían del citado principio de relatividad.

El Presidente de la SCJN determinó que ésta asumiera su competencia originaria para conocer del recurso y lo envió a la Primera Sala para su resolución.

Antes de estudiar el fondo del asunto, la Corte sintetizó lo resuelto por el tribunal colegiado que conoció de los recursos de revisión en cuanto a, entre otras cuestiones, la procedencia del amparo, los alcances del principio de relatividad y la fijación de la litis del caso. En tal apartado, el tribunal reconoció la procedencia del juicio contra omisiones legislativas conforme a lo resuelto por la propia Corte en el amparo en revisión 1359/2015.

A partir de dicho precedente, el tribunal señaló que el principio de relatividad debe ser reinterpretado para proteger derechos fundamentales con una dimensión colectiva o difusa, por lo que los tribunales de amparo deben estudiar únicamente los argumentos de las partes y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional.

Establecido lo anterior, la Suprema Corte reconoció estas cuestiones y se avocó al estudio de fondo del asunto.

## Problema jurídico planteado

¿Es procedente otorgar el amparo contra la omisión de las autoridades legislativas federales de cumplir la obligación establecida en una convención internacional para legislar sobre cierta materia?

## Criterio de la Suprema Corte

Sí es procedente conceder el amparo contra la omisión de las autoridades legislativas federales de legislar en cierta materia, cuando con ello el Estado mexicano incumple una obligación establecida por un instrumento internacional y por las recomendaciones que emite el Comité encargado de supervisar su cumplimiento.

### Justificación del criterio

"El artículo 4o. [de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial] impone diversas obligaciones a los Estados parte de la Convención en materia de discriminación; en el caso, tienen especial relevancia las previstas en los incisos a) y b).

El inciso a), impone la obligación de declarar como acto punible, las conductas siguientes:

- Difundir ideas basadas en la superioridad o en el odio racial.
- Incitar a la discriminación racial.
- Ejecutar actos de violencia o incitar a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico.
- Asistir a las actividades racistas, incluida su financiación" (pág. 47).

"En el [inciso] b), se ordena declarar ilegales y prohibir las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella. Asimismo, dicho inciso ordena que se considere como delito penado por la ley, la conducta de:

- Participar en organizaciones o actividades organizadas de propaganda que promuevan la discriminación racial e inciten a ella" (págs. 47-48).

"[...] el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, encargado de examinar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo internacional analizado, determinó que el Estado Mexicano había incumplido el deber de tipificar las conductas previstas en el artículo 4" (pág. 49). (Énfasis en el original).

"[...] el Comité si bien no ha emitido un pronunciamiento en torno a las medidas adoptadas por el Estado Mexicano en materia de discriminación racial, sí ha generado sugerencias y recomendaciones de carácter general" (pág. 49).

"[...] la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, aun cuando prohíbe "toda práctica discriminatoria que tenga por objeto o efecto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades", no cumple con la Convención, porque no abarca el discurso de odio, el cual es un caso especial de discriminación, y como tal no está regulado por esa ley" (págs. 51-52).

"En consecuencia, este Tribunal considera infundados los agravios en estudio, pues la normativa federal no es suficiente para tener por cumplidas las obligaciones consagradas en los incisos a) y b) de la Convención, sugerencias y recomendaciones generales, debido a que no prevé la posibilidad de sancionar, en los términos de la Convención, los actos de difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, la incitación a la discriminación racial, los actos de violencia o la incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, ni la asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación" (pág. 52).

"[...] aun cuando en el artículo 149 ter del Código Penal Federal el elemento subjetivo de las conductas sancionadas es amplio, [...] las conductas en las que se materializa se encuentran restringidas a tres supuestos: 1) la negativa de servicios o prestaciones, 2) la negativa o restricción de derechos laborales o la limitación de servicios de salud; o 3) la negativa de derechos educativos, y no en relación con el discurso de odio, que es un caso especial de discriminación" (pág. 52).

"Atendiendo a lo anterior, resulta necesario, a fin de estar en posibilidades de que el Estado Mexicano cumpla debidamente las obligaciones internacionalmente asumidas, la observancia no sólo del artículo 4o. de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, sino también de las recomendaciones realizadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y observaciones generales, según lo prescrito en el artículo 4 de la Convención" (pág. 53).

"Así, la legislación mexicana no colma los extremos de la Convención, lo señalado en las recomendaciones que la interpretan y observaciones generales, pues aun cuando se legisló en relación con algunos actos de discriminación, sean delitos criminales o incidencias civiles o administrativas, lo cierto es que el discurso de odio y demás conductas a que se refiere la Convención [...] tienen una connotación notoriamente distinta, sobre las cuales no ha existido una valoración minuciosa del sentido y alcance, a través de las normas legales" (pág. 53).

"Por tanto, al haber sido confirmada la procedencia del recurso por el Tribunal Colegiado remitente, [...] se estima que existe un incumplimiento de las autoridades federales señaladas como responsables [...] del deber impuesto por el artículo 4o., incisos a) y b), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, así como en atender las observaciones emitidas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial [...]" (págs. 53-54).

## Decisión

La Corte confirmó la sentencia recurrida y la concesión del amparo a la organización quejosa contra la omisión legislativa reclamada.

## Hechos del caso

En 2016, un neurólogo pediatra que trataba a un niño con discapacidad neurológica y motora le recetó medicamentos con cannabidiol (CBD), una sustancia derivada de la cannabis, para controlar los ataques epilépticos que padecía. Cuando el niño desarrolló cierta tolerancia a estos medicamentos, el médico le recomendó sustituir la dosis de aceite de CBD puro por una preparación que, en combinación, tuviera 0.3% de tetrahidrocannabinol (THC), otra sustancia derivada de la cannabis.

Aunque el niño era tratado en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), esta institución no recetó el medicamento prescrito por el neurólogo pediatra, por no encontrarse dentro de su cuadro básico. Ante la falta de reglamentación del THC y de sus derivados, su madre comenzó a adquirir semillas de cannabis en un portal de internet para preparar su propia mezcla.

En representación del niño, su madre promovió un juicio de amparo indirecto contra autoridades federales en materia de salud y, por considerar que afectaba el derecho a la salud de su hijo, les reclamó la omisión de armonizar los reglamentos y normatividad en el uso terapéutico del THC, en términos de lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 2017.

En dicho decreto se estableció, entre otras cuestiones, "[q]ue la Secretaría de Salud será la institución encargada de autorizar los permisos de importación de estupefacientes, sustancias psicotrópicas, productos o preparados que los contengan, incluyendo los derivados farmacológicos de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, entre los que se encuentra el THC, sus isómeros y variantes estereoquímicas y que estos permisos se otorgarán exclusivamente a las droguerías y a los establecimientos destinados a la producción de medicamentos autorizados por la propia secretaría".

La jueza de distrito que conoció del caso sobreseyó en el juicio porque estimó que el juicio de amparo es improcedente contra omisiones legislativas, pues de concederse el amparo la sentencia tendría efectos generales, al obligar a las autoridades a legislar, lo que resultaría contrario al principio de relatividad de las sentencias.

La madre del niño promovió un recurso de revisión contra la resolución de la jueza. El tribunal colegiado que tramitó el recurso determinó que el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas que derivan de un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en cierto sentido y que dicha obligación fuera incumplida total o parcialmente, sin considerar que con ello se vulnera el principio de relatividad de las sentencias. Luego se declaró incompetente para resolver el problema de inconstitucionalidad y envió el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>57</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora Icaza.

La Segunda Sala se declaró competente para resolver el recurso y estimó innecesario pronunciarse sobre la legitimación de la recurrente porque ya el tribunal colegiado había declarado que contaba con ella.

Al resolver el asunto, la Corte estudió directamente el fondo de la controversia, pues el tribunal colegiado ya había determinado, en línea con lo resuelto en el amparo en revisión 1359/2015, que el juicio era procedente contra la omisión reglamentaria y ello no vulneraba el principio de relatividad de las sentencias.

### Problema jurídico planteado

¿Es posible conceder el amparo contra la omisión de una autoridad administrativa de reglamentar cierta cuestión o materia?

### Criterio de la Suprema Corte

Sí es posible conceder el amparo contra la omisión de autoridades administrativas de emitir un reglamento en cierta materia, pero solo cuando, por dicha omisión, se vulnere algún precepto constitucional y no sólo se viole un mandato legal, ya sea porque la obligación surja directamente de la Constitución o porque surja de un texto legal, pero implique el desarrollo de un precepto constitucional y éste no alcance a desplegar toda su eficacia como resultado de dicha omisión.

### Justificación del criterio

"[...] las omisiones inconstitucionales no pueden suscribirse únicamente a la perspectiva de la inacción del legislador, ya que en diversos casos al Poder Ejecutivo también se le atribuye el deber de desarrollar los preceptos constitucionales a través del dictado de reglamentos que desarrollen la ley o la norma constitucional en forma directa" (párr. 177).

"Lo anterior, debido a que puede darse el supuesto de que exista un mandato constitucional que ordene directamente que determinada materia sea regulada a través de un reglamento o bien, también puede darse el caso de que una ley que desarrolla un precepto constitucional requiera reglamentación del Poder Ejecutivo para alcanzar operatividad" (párr. 178).

"[...] en el sistema jurídico mexicano los reglamentos son normas generales de carácter impersonal y abstracto cuya naturaleza es materialmente legislativa aunque su fuente sea formalmente el Poder Ejecutivo. Una omisión reglamentaria se actualizará cuando a pesar de la existencia de un mandato constitucional o legal para que el Poder Ejecutivo expida determinada disposición de carácter general éste no haya dado cumplimiento a tal obligación" (párr. 181).

"[...] se podrá presentar el caso en que una omisión reglamentaria viole la ley que ordena un deber de 'hacer algo' y como consecuencia de ello también vulnere algún precepto constitucional que se vea directamente afectado con la falta de acción" (párr. 184).

"En consecuencia, cuando el Ejecutivo omita reglamentar un tema expresamente ordenado por la Constitución, o bien cuando la obligación surja de un texto legal pero implique el desarrollo de un precepto

constitucional se constituirá una violación a la norma fundamental, debido a que ésta no alcanzará a desplegar toda su eficacia como resultado de dicha omisión" (párr. 185).

"[...] los elementos necesarios para que se constituya una inconstitucionalidad por omisión reglamentaria son:

- i. Que exista la inobservancia absoluta de una obligación de reglamentar cierta materia.
- ii. Que la obligación derive de un mandato concreto, contenido en una norma jurídica de cumplimiento obligatorio y que cuente con un plazo cierto establecido.
- iii. Que sea resultado de la inacción de algún poder público.
- iv. Que tenga como consecuencia la afectación real y directa de un derecho constitucional.
- v. Que ocasione la pérdida de eficacia normativa de la Constitución" (párr. 191).

"[...] en el caso que nos ocupa se está en presencia de una omisión reglamentaria total debido a que el poder ejecutivo no ha desarrollado formal ni materialmente su obligación de armonizar los reglamentos y normatividad en el uso terapéutico del THC" (párr. 202).

"En efecto, el artículo cuarto transitorio del Decreto dispuso que la Secretaría de Salud tendría un plazo de ciento ochenta días a partir de su entrada en vigor y a la fecha [de emisión de la sentencia] no se han emitido los reglamentos y la normatividad correspondiente" (párr. 203).

"En el caso concreto, las disposiciones constitucionales afectadas por la falta de reglamentación son el principio de legalidad y los derechos a la seguridad jurídica y a la salud" (párr. 220).

"Las omisiones legislativas y reglamentarias absolutas de carácter obligatorio vulneran el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados debido a que, a pesar de un mandato expreso de legislar o reglamentar, según sea el caso, no existe certeza respecto a la forma en que deben conducirse, tanto las autoridades como ciudadanos, ante una situación en concreto, como causa de la inacción del Poder obligado a ello" (párr. 229).

"En el caso particular, la falta de reglamentación que armonice el uso del THC con fines medicinales con el resto de las disposiciones en materia de salud afecta el derecho a la seguridad jurídica porque anteriormente existía una prohibición total de su uso —con consecuencias penales— que ahora debe transitar a un esquema de permisión limitada; razón por la cual resulta indispensable el desarrollo de la normativa que permita llevar a la práctica el cambio de situación del uso de la cannabis y sus derivados en nuestro país" (párr. 230).

"[...] con su falta de acción la Secretaría de Salud no sólo ha incumplido una disposición legal, sino que su omisión tiene un impacto directo en el derecho a la salud de [el niño quejoso], reconocido en el artículo 4 de la Constitución Federal" (párr. 235).

"De esta forma, la omisión bajo estudio no sólo es ilegal, sino que también resulta inconstitucional, pues afecta un derecho fundamental. La finalidad del Decreto y sus modificaciones a la Ley General de Salud es permitir que las personas accedan a la cannabis y sus derivados únicamente para usos medicinales. La legalización de esta sustancia puede representar una nueva opción de tratamiento a distintos padecimientos y con ella se expande el derecho a la salud de las personas" (párr. 236).

"La falta de reglamentación [...] resta eficacia a su derecho a la salud al no establecer las condiciones necesarias para que ejerza un derecho constitucional, precisado por la Ley General de Salud, pero que necesita de una reglamentación para hacerse efectivo" (párr. 245).

"De tal forma que esa ausencia de armonización constituye una barrera para el acceso a los medicamentos que contengan estas sustancias. Por una parte, porque los pacientes desconocen la manera en que pueden adquirir y usar el THC para fines exclusivamente medicinales. Por otra, porque los médicos no saben cómo prescribirlos, toda vez que no hay reglas claras sobre su producción y adquisición, ni información precisa sobre la farmacogenética del uso de cannabinoides por la población mexicana" (párr. 378).

"[...] la omisión reglamentaria [también] tiene como efecto que no existan lineamientos para que se realicen [...] investigaciones. Si no se desarrollan estas investigaciones, no se pueden obtener legalmente estas sustancias con la certeza de que sean de calidad, que sean seguras y eficaces. Así, tampoco se puede conocer cuál es el efecto de los mismos específicamente en la población mexicana. Razón por la cual, las autoridades no pueden otorgar las autorizaciones correspondientes para que la cannabis y sus derivados se puedan emplear, usar o consumir exclusivamente con fines científicos y médicos. De esta forma se cierra un ciclo viciado en el que no se regula porque se carece de evidencia y no se tiene evidencia por falta de regulación" (párr. 384).

"[...] la omisión de la autoridad se ha traducido en un[a] afectación del derecho a la salud del niño y a la inobservancia del interés superior de la niñez, que impone el deber al Estado y sus instituciones de velar por este principio como una consideración primordial" (párr. 455).

"El principio de interés superior de la niñez y su relación con el derecho a la salud del niño no se garantiza sólo con el acceso a los servicios de atención médica, sino con el más alto nivel de salud, lo cual se traduce en que el niño acceda a los tratamientos que impliquen un mayor beneficio y que le brinden la mejor calidad de vida posible" (párr. 456).

## Decisión

La Corte modificó la sentencia recurrida y concedió el amparo al niño para que 1) la Secretaría de Salud cumpliera con su obligación legal de armonizar los reglamentos y normatividad relativa al uso terapéutico de la cannabis y sus derivados dentro de los ciento ochenta días hábiles siguientes a que se notificara la sentencia y 2) en caso de que el quejoso, los padres o su representante legal decidieran acudir a los servicios del sector público de salud, la Secretaría de Salud le brindara la atención médica necesaria e integral que requiriera, de acuerdo con sus antecedentes y sus enfermedades.